کی. جی. هالستی

ترجمه:
بهرام مستقیمی
مسعود طارم‌سری

مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

بسم الله الرحمن الرحيم

مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل

تألیف: کی. جی. هالستی

ترجمه:

بهرام مستقیمی ـ مسعود طارم سری

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

فهرستنویسی پیش از انتشار

Holsti, Kalevi Jaakko

هالستی، کالوی، ۱۹۳۵-

مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل/ تألیف کی. جی. هالستی؛ ترجمه بهرام مستقیمی، مسعود طارم سری.- تهران: وزارت امورخارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۷۳.

هفده، ۷۹۴ص.: جدول، نمودار.

بها: ۱۵۰۰۰۰ ریال ISBN-978-964-6056-33-6:

فهرستنویسی بر اساس اطلاعات فیپا (فهرستنویسی پیش از انتشار).

عنوان اصلی: International Politics: A Framework for Analysis.

کتابنامه.

۱- روابط بین‌المللی. ۲. سیاست جهانی. الف. مستقیمی، بهرام، ۱۳۲۸- ، مترجم . ب. طارم سری، مسعود ، ۱۳۲۹- مترجم . ج. ایران. وزارت امورخارجه. مرکز چاپ و انتشارات. د. عنوان.

۲ م ۲ ۰ / ۱۳۰۵ JX ۳۲۷

کتابخانه ملی ایران: ۷۴-۵۳۷۱/۷۶ م

این کتاب ترجمه‌ای است از:

Holsti, K.J., International Politics;
A Framework for Analysis, 5th ed.,
Englewood Cliffs, Newjersey:
Prentice-Hall, 1988.

مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل

تألیف: کی. جی. هالستی

ترجمه: بهرام مستقیمی – مسعود طارم سری

چاپ هفتم: پاییز ۱۳۹۰

تعداد: ۱۰۰۰ جلد

حروفچینی، صفحه‌آرایی، طراحی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه

دفتر مرکزی: مینی سیتی، میدان شهید محلاتی، خیابان نخل، خیابان وزارت امور خارجه

تلفن: ۵-۲۲۴۷۲۷۳۲، دورنگار: ۲۲۴۷۲۷۳۶

فروشگاه مرکزی: میدان انقلاب، اول کارگر شمالی، پاساژ البرز، شماره ۱۱، تلفن: ۹-۶۶۴۲۹۰۲۸

فروشگاه شماره ۲: خیابان شهید باهنر، خیابان شهید آقایی

صندوق پستی ۱۹۳۹۵/۴۷۴۶، تلفن: ۲۲۸۰۲۶۶۲

فروشگاه اینترنتی:www.mofa.ir

فهرست مطالب

توضیح مترجم

پروفسور کی.جی.هالستی استاد رشتهٔ روابط بین‌الملل در دانشگاه بریتیش کلمبیای کانادا و یکی از چهره‌های بنام در این رشته است و آثار مهمی در زمینهٔ روابط و سیاست بین‌الملل به رشتهٔ تحریر درآورده که ازجمله مهمترین آنها کتاب حاضر است که از نخستین چاپ آن در ۱۹۶۷ تاکنون پنج‌بار تجدیدنظر و چاپ شده و امروزه در اکثر دانشگاههای آمریکا و اروپا به عنوان یکی از کتابهای اصلی رشتهٔ روابط بین‌الملل به دانشجویان این رشته معرفی می‌شود.

در کتاب حاضر مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل تشریح می‌گردد و همان‌گونه که مؤلف خود در پیشگفتار اثر خاطرنشان می‌سازد، هدف وی پرداختن به مسائل بین‌المللی معاصر نیست، بلکه ارائهٔ مبنایی است که خواننده را به سوی تحلیل علمی مسائل کلی‌تر هدایت کند. با چنین هدفی مؤلف در سراسر کتاب بیشتر بر توضیح روندها و ساختارهای سیاست بین‌الملل تأکید دارد تا توصیف رویدادها و شخصیتها و اشارات به‌عمل‌آمده در این زمینه صرفاً به منظور روشن‌ساختن اصول کلی مورد نظر اوست. از این‌رو همان‌طور که مؤلف متذکر می‌گردد علی‌رغم فروکش‌کردن برخی از جنبه‌های جنگ سرد، اتحادها و ائتلافها ازمیان نخواهندرفت، خصوصیات اصلی چانه‌زنی دیپلماتیک، فشارهای اقتصادی، تبلیغات و بسیاری از موارد آشکار و نهان استفاده از خشونت تغییر بنیادی نخواهندیافت.

با توجه به این نکات، تحولات بین‌المللی در اروپای شرقی و شوروی سابق در اواخر دههٔ ۱۹۸۰ و اوایل دههٔ ۱۹۹۰ که در کتاب منعکس نیست، مبانی تحلیل در این کتاب را به هیچ‌روی خدشه‌دار نمی‌سازد و درنظرگرفتن و اشاره به این تحولات تنها می‌توانست به عنوان مثالهایی جدید درخصوص روندهای کلی مورد بحث قابل توجه باشد. ازاین جهت، در مطالعهٔ کتاب، اشارات مختلف مؤلف به «شوروی» که امروزه وجود خارجی ندارد و به جای آن باید از جامعهٔ مشترک‌المنافع دولتهای مستقل نام برد ـ و همین‌طور کشورهای اروپای شرقی به عنوان بخشی از اردوگاه سوسیالیستی را می‌بایست

به عنوان مثالهایی که به گذشته تعلق دارند، درنظر آورد.

در سراسر بحث، مؤلف می‌کوشد در ارزیابی سیاست دولتها، تعادل و توازن را حفظ کند، به‌طوری که استنباط نگردد موضعگیری‌های به‌عمل‌آمده جانبدار سیاستهای خاصی است. ولی درعین‌حال نباید از نظر دورداشت که در بعضی موارد یک‌سونگری‌هایی ملاحظه می‌شود که نمی‌تواند با منابع کشورهای جهان سوم سازگار باشد و در واقع بیشتر در تأیید سیاستهای قدرتهای بزرگ است.

در برگردان کتاب حاضر حتی‌الامکان کوشش شده ضمن حفظ امانت و انتقال صحیح مطالب، عبارات فارسی به قدر کافی رسا و گویا باشند تا خواننده برداشتهای مختلفی از موضوع نکند. بدین‌منظور متن فارسی چندبار با متن اصلی مقایسه شده است تا هرگونه انحرافی به حداقل برسد. در مورد اسامی نامأنوس معادل انگلیسی آنها در مقابل این اسامی در متن ذکر گردیده، همچنین معادلهای انگلیسی واژه‌ها و اصطلاحات مهم در سیاست بین‌الملل و بعضاً توضیحات اضافی با علامت * در پاورقی آمده‌اند. این بخش از پاورقی جدای از پاورقی‌های ارجاعی و توضیحی مؤلف است که در هر فصل با شمارهٔ مسلسل مشخص شده‌اند.

این کتاب درسی که به پیشنهاد دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه ترجمه شده می‌تواند برای درک بهتر مباحث مربوط به روابط بین‌الملل، سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی، بخوبی مورد استفادهٔ دانشجویان رشته‌های علوم سیاسی و روابط بین‌الملل و دیگر علاقه‌مندان این مباحث قرارگیرد.

در خاتمه‌از جناب آقای عباس ملکی معاونت محترم آموزش و پژوهش وزارت امور خارجه، آقای امیر نمازی مدیرعامل مؤسسهٔ چاپ‌وانتشارات‌وزارت‌امورخارجه، آقای احمد خویی و آقای احمد اللهیاری ویراستار، خانمها عفت‌السادات‌روشن و مریم حدادی و آقای عیسی ظهیری و همین‌طور دیگردست‌اندرکاران چاپ و انتشار کتاب حاضر صمیمانه سپاسگزاری می‌نماییم.

بهرام مستقیمی و مسعود طارم‌سری

تهران ـ ۱۳۷۳

توضیح مترجمان
(چاپ سوم)

نگاه جدید به مطالعه سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی در ایران، به جای برخورد حقوقی و تاریخی صرف با این حوزه، در اواخر دهه ۱۳۴۰ و اوائل دهه ۱۳۵۰ در کلاس‌های درس دانشگاهها و مراکز آموزش عالی به تدریج نمود یافت. این نگرش به جای تکیه بر بایدها به تشریح بودها توجه دارد و برای شناخت بهتر پدیدارها در سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی بر مطالعه میان رشته‌ای تأکید می‌ورزد.

ورود نگرش جدید به عرصه مطالعات دانشگاهی در ایران برحسب تصادف مقارن است با ظهور نخستین چاپ کتاب هالستی (مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل) در ۱۹۶۷ در ادب روابط بین‌الملل و سیاست خارجی به عنوان یک کتاب درسی به ویژه در آمریکا. به‌همین دلیل کتاب مذکور به یکی از مجاری عمده انتقال نگرش جدید به کلاس‌های درس در ایران و جایگزین کردن آن در اذهان خواستاران مطالعه و تحلیل علمی سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی شد. در این زمینه به طور برجسته می‌توان به آثاری مانند کتاب «اصول روابط بین‌الملل و سیاست خارجی» اثر مرحوم دکتر حمید بهزادی و به ویژه کتاب «مباحثی درباره سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی» نوشته مرحوم دکتر هوشنگ مقتدر اشاره کرد.

مباحث اصلی کتاب «مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل» از چنان استحکامی برخوردار است که با وجود دگرگونی‌های عظیم در جامعه بین‌المللی همچنان به خوبی رویدادهای این جامعه را توضیح می‌دهد و ابزارهای کاملاً مناسبی برای تحلیل و تعلیل علمی رفتارها و مناسبات بازیگران عرصه بین‌المللی به دست می‌دهد. بنابراین با وجود تغییراتی که در چاپهای مختلف، حتی پس از دوران جنگ سرد، در متن اصلی کتاب اعمال شده مباحث زیادی از کتاب کارائی خود را همچنان حفظ کرده است.

هنوز هم به طرح‌های نظم بخشنده نیاز است و بحث سطوح مختلف تحلیل سودمندی خود را حفظ کرده. بحث‌های مربوط به بروندادهای سیاست خارجی مانند

هدف‌ها، قدرت، توانایی و نفوذ، چانه‌زنی دیپلماتیک، تبلیغات، پاداش و اجبار، عملیات مخفیانه و مداخله نظامی، اسلحه و جنگ، عوامل مؤثر در تشریح بروندادهای سیاست خارجی، نقش حقوق بین‌الملل، افکار عمومی جهانی، و اخلاق در تشریح این سیاست، مباحث مربوط به بروز اختلاف و حل آن و تشریک مساعی و همکاری بین‌المللی همچنان راه‌گشای تحلیل علمی رویدادهای بین‌المللی است. این امر خود تأییدی بر علمی بودن مباحث مطرح شده در کتاب است.

با توجه به آنچه گفته شد، ترجمه حاضر هنوز هم می‌تواند در ادب فارسی مربوط به سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی مفید باشد و مبانی علمی و استواری برای توضیح و تحلیل رویدادها به دست دهد.

مسعود طارم سری - بهرام مستقیمی

پیشگفتار

خوانندگان با مطالعه کتابهای سیاست بین‌الملل با رویکردها و روشهای گوناگون تحلیل روبه‌رو می‌شوند. دامنه این کتابها از توصیفات پیچیده‌ای در مورد یکایک رویدادها یا بحرانها تا مطالعات کلی نظری که می‌کوشند الگوهای کلی رفتار در یک دوره زمانی را تشریح کنند، دربر می‌گیرد. هر یک از این رویکردها ارزش خود را دارد، اما شاید در یک اثر کلی مطلوب باید کوشش شود حد معقولی از جزئیات با هدفی کلی‌تر، یعنی قانون‌سازی و نشان‌دادن چگونگی تشریح این قوانین، در هم بیامیزد. برای مثال، اگر بخواهیم مسابقه تسلیحاتی میان آمریکا و شوروی را مورد بحث قرار دهیم، باید بتوانیم درباره مسابقات تسلیحاتی به‌طورکلی سخن بگوییم این مسابقات چرا آغاز می‌شوند، چه چیزی به روند افزایش هرچه بیشتر تجهیزات نظامی تداوم می‌بخشد، و این مسابقات چگونه خاتمه می‌یابند، نظریه‌پردازی که درباره مسابقات تسلیحاتی به‌عنوان نوعی پدیدار بین‌المللی سخن می‌گوید، همچنین باید بتواند قوانینی را در مورد رویدادها یا روندها در دنیای واقعی ارائه دهد.

کسانی که رویدادهای جاری را گزارش می‌دهند، در قیاس با نظریه‌پردازان از مزیتی مهم برخوردارند. گزارشهای آنان سرگرم‌کننده است، زیرا اغلب به رویدادها و شخصیتهای برجسته زیادی اشاره می‌شود. یک اثر دارای جنبه نظری نمی‌تواند به این حد جالب‌توجه باشد، اما می‌تواند به‌نحو شایسته‌تری درکی کلی از زندگی سیاسی در سطح بین‌المللی به دست دهد. رویکرد من نسبت به سیاست بین‌الملل به رویکرد نظریه‌پردازان نزدیکتر است. هیچ کتابی به‌تنهایی نمی‌تواند زمینه سیاست بین‌الملل در همه سطوح- یعنی از بحث در مورد تازه‌ترین بحران تا تعریف مفاهیم تحلیلی- را به‌طور کافی پوشش دهد. در تنظیم مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل، من عمداً بسیاری از جنبه‌های مسائل بین‌المللی معاصر را کنار گذاشتم؛ زیرا دیگران به آنها به‌نحو شایسته‌تری پرداخته‌اند یا این مسائل سرعنوانهای خبرهای روز را تشکیل می‌دهند. من به سیاست خارجی شوروی

در خاور دور یا آنچه هفته گذشته وزیر امور خارجه چین به سفیر روسیه در پکن درباره مسائل مرزی دو کشور گفت، اشاره‌ای نمی‌کنم. اما مبانی ارائه‌شده در این کتاب خواننده را به اندیشیدن درباره مسائل کلی‌تری هدایت می‌کند که تحلیل رویدادهای جاری را آسانتر خواهد ساخت. به‌طورکلی رابطه ایدئولوژی و اهداف سیاست خارجی شوروی چیست؟ قدرتهای بزرگ در مناطق مختلف جهان چه نقشهایی برای خود قائلند؟ به فرض وجود اختلافی میان دو کشور، دیپلماتها نوعاً چگونه با یکدیگر به چانه‌زنی می‌پردازند؟ بنابراین، هدف کلی من تنظیم مبناهایی است که به خواننده کمک خواهد کرد که بداند دولتها از طریق حکومتها و رهبران خود به‌دنبال چه هستند؛ در دورانهای ثبات و جنگ در روابط خود با دیگران چه‌سان رفتار می‌کنند؛ برای دستیابی به هدفهای خود، یا دفاع از آنها کدام فنون را به‌کار می‌بندند؛ ملاحظات اخلاقی، معنوی یا حقوقی چگونه برای آنها محدودیت به‌وجود می‌آورند یا چنین محدودیتی را ایجاد نمی‌کنند؛ و اختلافات خود را چگونه حل‌وفصل می‌نمایند. تا جایی‌که بحث به رویدادهای جاری و تاریخ دیپلماسی مربوط می‌شود، من از آنها به‌عنوان وسیله‌ای برای رسیدن به هدف ـ یعنی به‌منزله نمودهایی از فرضیه کلی ـ استفاده می‌کنم.

از تاریخ چاپ چهارم این کتاب موضوعات دستورکار سیاست بین‌المللی همچنان روبه افزایش بوده است. خوشبینی نسبت به روابط شرق و غرب که در میانه دهه ۱۹۷۰ جنبه غالب داشت، با افزایش اختلافات بویژه میان ایالات متحده و اتحاد شوروی کاهش یافت. دومین شکاف مهم نظام بین‌المللی که نابرابری رشد اقتصادی کشورهای غنی و فقیر را منعکس می‌سازد، به‌صورت ویژگی نسبتاً دائم نظام بین‌المللی درآمده است. این شکاف مسائل اختلاف برانگیز مختلفی را ایجاد کرده است که در یک دهه قبل به دشواری مشاهده می‌شد. افزایش نفوذ دیپلماتیک بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه را می‌توان براساس معیار عدالت و انصاف تحسین کرد، اما این امر زندگی بین‌المللی را ساده‌تر نگردانده است. شمار روزافزونی از دولتهای کوچک همان رویه‌های قدرتهای بزرگ را در استفاده از تبلیغات، براندازی، مداخله و اعمال فشار اقتصادی دنبال می‌کنند. درگیری فزایندهٔ بازیگران غیردولت مانند جنبشهای رهایی‌بخش و مجتمعهای بزرگ

بین‌المللی اقتصادی، در تعیین موضوعات دستور کار بین‌المللی و اقدام آنها به‌عنوان عواملی که به ایجاد ثبات و بحران کمک می‌کنند، مسائل را پیچیده‌تر می‌سازد.

در چاپ کنونی کتاب برخی از این دگرگونی‌ها و مسائل جدید مورد بحث قرار گرفته‌اند. البته، کانون اصلی بحث همچنان بیشتر بر روندهای سیاست بین‌المللی استوار است تا «مسائل» جاری؛ در حالی که مسائل مورد اختلاف دولتها روزبه‌روز تغییر می‌یابد، راههای به‌وجودآمدن و گسترده‌شدن مسائل و گاه نزاع بر سر آنها از چاپ نخست کتاب در سال ۱۹۶۷، تاکنون تغییر مهمی نکرده‌اند. بنابراین مسائل اساسی که این مبانی راجع به آنها ارائه شده، همچنان بدون تغییر باقی مانده است: در انواع مختلف نظامهای بین‌المللی رفتار دولتها در قبال یکدیگر چگونه است و چرا آنها به‌طریقی خاص رفتار می‌کنند. از آنجا که آگاهی در مورد چون و چرایی عمل دولتها در زندگی بین‌المللی دقیق نیست، برخی از بخشهای کتاب حاضر با این امید که خواننده خود مسائل را تحلیل کند، عمدتاً به نشان‌دادن این امر تخصیص یافته که یک تحلیل چگونه باید صورت گیرد. در صفحات بعد به همان اندازه که به مسائل پاسخ داده می‌شود، سئوالاتی نیز مطرح می‌گردد.

از بسیاری از دانشجویان، دوستان دانشگاهی و بررسی کنندگان این متن که طی سالهای گذشته نظرهای متعددی درخصوص نقاط قوت و ضعف این نوشتار ابراز کرده و گاه پیشنهادهای سودمندی برای رفع نقایص آنها ارائه داده‌اند سپاسگزارم. همچنین از دوری اوربانو Dory Urbano، پتولا مولر Petula Muller و دایان اوشیا Diane O'shea به خاطر اینکه تایپ این کتاب را با رغبت و مهارت انجام داده‌اند، تشکر می‌کنم.

کی. جی. هالستی

ونکوور- بریتیش کلمبیا

۱. مقدمه

فصل اول

برداشتهای مختلف در مطالعه سیاست بین‌الملل

پس از آنکه ارتش امپراتوری آلمان با حمله به بلژیک در اوت ۱۹۱۴، یکی از ویرانسازترین و بیهوده‌ترین منازعات تاریخ را پدید آورد، شاهزاده فن بولو* Prince von Bülow از صدراعظم آلمان پرسید که چرا تمام گامهای دیپلماتیک برای اجتناب از جنگ به شکست انجامیده‌اند؟ «سرانجام من (بولو) به او گفتم: خوب، لااقل به من بگو آن واقعه چه سان اتفاق افتاد. او دستهای بلند و باریک خود را به‌سوی آسمان بلندکرد و با صدای خسته و گرفته‌ای پاسخ داد: «ای‌کاش می‌دانستم».[1]

گرچه صدراعظم آلمان به همهٔ دلایلی که منجربه جنگ شده بودند پی نبرد، اما او و یاران سیاستگذارش بخوبی می‌دانستند که ممکن است بسیاری از تصمیماتشان به فاجعه‌ای برای آلمان و اروپا بینجامد. وی همچنین می‌دانست که آلمان برای پیروز درآمدن از جنگ، تنها شانس اندکی دارد. از آنجاکه نقش منطقی جنگ دستیابی به هدف سیاسی از طریق کاربرد زور یا تحمل

---

*. پرنس فن بولو (۱۹۲۹-۱۸۴۹) سیاستمدار آلمانی که قبل از جنگ جهانی اول مدتی نیز صدراعظم آلمان بوده‌است.

1. Prince Bernhard von Bülow, *Memoirs of Prince von Bülow* (Boston: Little Brown, 1932), Vol.3, p. 166.

خسارات قابل‌قبول است، بنابراین رفتار سیاستگذاران آلمانی در تابستان ۱۹۱۴ منطقی نبود. آیا چنین رفتاری منحصربه‌فرد بود؟ بیش از نیم قرن بعد، یان دی.ـ اسمیت Ian D. Smith نخست وزیر مستعمره خودمختار رودزیا*، با اعلام یک‌جانبه استقلال مستعمره مزبور، دولت انگلستان، سازمان ملل متحد و اکثر دولتهای آفریقایی را نادیده گرفت. اسمیت و مشاورانش تصور می‌کردند که حکومت بریتانیا نمی‌تواند از گامهایی که در جهت برقراری استقلال کامل رودزیا برداشته می‌شود فوراً ممانعت به‌عمل آورد؛ ولی می‌دانستند که اعلام استقلال موجب خسارات شدید اقتصادی برای کشور مزبور، جنگ احتمالی با دیگر دولتهای آفریقایی، یا جنگ داخلی میان شش میلیون سیاه‌پوست رودزیایی و دویست هزار سکنه سفیدپوست آن سرزمین می‌شود.

هارولد ویلسون، نخست وزیر بریتانیا در آخرین گفت‌وگوها و مکالمات تلفنی با اسمیت کوشیده بود تا با تهدید و تشویق مانع اعلام یک‌جانبه استقلال گردد. در تلاشی نومیدانه، آخرین مکالمه تلفنی به‌منظور جلوگیری از صدور اعلامیه غیرقانونی، در ساعت شش یک صبح پنجشنبه صورت پذیرفت. ویلسون در گزارش جریان آن مکالمه به مجلس عوام انگلیس یادآور شد: «با خاطری افسرده به مکالمه پایان دادم و احساس کردم که عقل از صحنه خارج شده و احساسات... احساسات غیرمنطقی، بی‌توجه به نتایجش برای رودزیا، آفریقا و جهان بر اسمیت غلبه یافته‌است.»[۲]

اگر دوره طولانی تری را درنظر گیریم، موارد تاریخی مشابه دیگری را می‌توان یادآور شد که ورای زمان، مکان و شخصیتها جای دارند. در قرن هشتم قبل از میلاد، شهریاران دولتهای

---

*. در سال ۱۹۶۵ اقلیت سفیدپوست به‌طور یک‌جانبه اعلام استقلال کرد، اما این اقدام موردقبول جامعه بین‌المللی قرار نگرفت. پس از سالها مبارزه، اکثریت سیاه‌پوست رودزیا قدرت را به دست گرفتند و سرانجام این سرزمین در سال ۱۹۸۰ با عنوان زیمبابوه، قدم به عرصه بین‌المللی گذاشت.

2. *New York Times*, November 11, 1965, p.1.

جدیدالتأسیس در چین، به زورآزمایی موفقیت‌آمیزی با قدرت و اقتدار* امپراتور دست زدند، و در نتیجه به نظام فئودالی آن کشور پایان دادند. در سال ۱۶۴۸ نیز دیپلماتها و شهریاران اروپایی در وستفالیا گرد آمدند تا با امضای یک معاهده صلح، به جنگهای سی‌ساله** پایان دهند. ایشان همچنین اعلام داشتند که از این پس فرمانروای امپراتوری مقدس رم*** نمی‌تواند سلطه خویش را به سرزمینهای شهریاران و حکام تعمیم دهد، و اینان دیگر به هیچ‌روی مجبور به اطاعت از اوامر امپراتور نیستند. اقدام مزبور بیانگر پیدایی نظام جدید «دولت ملی»**** اروپایی به جای نظم سیاسی فئودالی بود. نظمی که مانند چین ـ دست‌کم از لحاظ نظری ـ امپراتور را در رأس قرار می‌داد و او از طریق واحدهای کوچکتر سیاسی مانند شهرهای آزاد، دوک‌نشینها و سرزمینهای پادشاهیِ روبه‌توسعه، اعمال قدرت می‌کرد.

البته، هر واقعه تاریخی منحصربه‌فرد است. اوضاع و احوالی که در آن سیاستمداران

---

*. Authority.

**. جنگهای سی‌ساله Thirty Years' War (۴۸-۱۶۱۸)، عنوان قراردادی و تاحدی نادرست بخشی از مبارزات پنجاه‌ساله (۶۰-۱۶۱۰) به‌منظور برقراری توازن قوا در اروپاست. مسائل اصلی این دوران، مبارزه فرانسه علیه هابسبورگ‌ها در اتریش و اسپانیا، و مبارزه هلند برای استقلالش در مقابل اسپانیا بود. در سال ۱۶۱۸ نجبای پروتستان بوهم Bohemia و اتریش علیه فردیناند پادشاه بوهم که می‌کوشید قدرت مطلقه سلطنتی و مذهب کاتولیک را بر قلمرو خود تحمیل کند، طغیان کردند. صلح وستفالیا Westphalia (۱۶۴۸) به جنگ میان اسپانیا و هلند و همین‌طور جنگ میان فرانسه، سوئد و پروتستانهای آلمانی از یک‌سو و امپراتور و کاتولیکهای آلمانی از سوی دیگر خاتمه بخشید. (م)

***. امپراتوری مقدس رم Holy Roman Empire نهادی سنتی در اروپاست که از سده هشتم میلادی ایجاد و به سال ۱۸۰۶ عمر آن بسر آمد. امپراتوری رم را که در قرن پنجم در اروپای غربی سقوط کرده بود، در سال ۸۰۰ میلادی پاپ لئوی سوم Pope Leo III احیا و اداره آن را به شارلمانی Charlemagne پادشاه قوم فرانک، از خاندان کارولنژین Carolingian محول کرد.

پس از سقوط این خاندان، عنوان امپراتوری رم را خاندانهای بعدی پادشاهان آلمانی تقریباً به‌طور مستمر از میانه سده دهم تا اضمحلال امپراتوری (۱۸۰۶) حفظ کردند. سرزمین امپراتوری در اصل مناطقی بودند که اکنون آلمان، اتریش، غرب چکسلواکی، سوئیس، شرق فرانسه، هلند و قسمتهای زیادی از شمال و مرکز ایتالیا را تشکیل می‌دهند. اما فرمانروایان آن معمولاً پادشاهان آلمان بودند و سرزمین آلمان همیشه جزء اصلی آن به‌شمار می‌آمد. از میانه سده پانزدهم به بعد این امپراتوری به نام امپراتوری مقدس رُمی ملت آلمان خوانده می‌شد. ازاین‌رو به امپراتوری آلمان (۱۹۱۸-۱۹۷۱)، برای نشان‌دادن تبارش، اغلب عنوان رایش دوم (امپراتوری دوم) داده می‌شد و به همین سبب هیتلر نیز آلمان نازی را رایش سوم خواند. (م)

****. Nation- State.

تشکیل اتحاد می‌دهند، تصمیم به شرکت در جنگ می‌گیرند، اعلام استقلال می‌کنند یا صلح می‌نمایند، همگی متفاوتند. مع‌هذا زمانی که پدیده‌های تاریخی در سطح نظری معینی، و نه فقط به‌عنوان صرف وقایع، مورد تحلیل قرار می‌گیرند، این اوضاع و احوال دارای خصوصیات مشترک فراوانی می‌شوند. ممکن است وقایعی که یک دانش‌پژوه سیاست بین‌الملل کوشش در فهم آنها دارد، در عین‌حال که منحصربفردند ـ همان‌طور که موارد فوق‌الذکر نشان می‌دهد ـ قابل مقایسه نیز باشند. نخست وزیر رودزیا و صدراعظم آلمان قبل از اقدام ناچار به محاسبات مشابه فراوانی بودند، و هر دو با آگاهی از اینکه تصمیماتشان به احتمال زیاد به فاجعه منجر می‌شود، عمل کردند. هنم شهریاران چینی و هم، دو هزار سال بعد، حکام اروپایی تصمیم گرفتند به نظامهای سیاسی که در آنها امپراتوران می‌توانستند در امور و سرزمینهای تابعان مداخله کنند، پایان دهند. قطع‌نظر از زمینه تاریخی و جغرافیایی، سیاستگذاران واحدهای سیاسی مختلف، اعم از قبایل، «دولت ـ شهرها»*، امپراتوری‌ها، یا دولتهای ملی جدید، کوشیدند با بهره‌گیری از فنون اساساً مشابه به هدفهایشان دست یابند یا از منافعشان دفاع کنند. استفاده از زور و ایجاد اتحاد، بارزترین نمونه‌های این فنون هستند.

اگر توسیدید**، فردریک کبیر*** یا لویی چهاردهم**** در نیمه دوم قرن بیستم زنده می‌شدند، بی‌شک از دگرگونی‌های عظیم در تکنولوژی، فرهنگ و زندگی شهروندان متوسط به‌حیرت می‌افتادند. آنان با نهادهایی بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد، دیوان بین‌المللی دادگستری، یا شرکتهای چندملیتی ناآشنا می‌بودند، فوراً، منطق نهفته در پس برنامه‌های کمک خارجی را درک نمی‌کردند، یا قدرت تخریبی سلاحهای هسته‌ای را درنمی‌یافتند. اما انواع تهدید و تشویقهایی راکه حکومتهای جدید در کوشش برای دستیابی به هدفهایشان به‌عمل می‌آوردند

---

*. City- State.

**. توسیدید Thucydides مورخ یونانی قرن پنجم پیش از میلاد.

***. فردریک کبیر (۱۷۵۷-۱۶۸۳) پادشاه پروس.

****. لویی چهاردهم (۱۷۱۵-۱۶۳۸) پادشاه فرانسه.

و نیز فنون «چانه‌زنی دیپلماتیک»* و توجهی را که حکومتها در مورد حیثیت بین‌المللی‌شان مبذول می‌دارند، تشخیص می‌دادند. آنان یقیناً در تلاش دولتها برای تشکیل اتحادهای نظامی مورد رضایت اعضا یا به‌دورماندن از منازعات قدرتهای بزرگ، تازه‌های اندکی می‌یافتند.

مطالعه سیاست بین‌المللی، در عین‌حال که باید منحصربفرد، تازه و غیرتکراری‌بودن پدیده را به‌حساب آورد، با روندها و الگوهای رفتاری که نوعاً در زمینه‌های تاریخی بسیاری یافت می‌شوند نیز ارتباط می‌یابد. کوششهای مربوط به درک جنبه‌های مختلف زندگی سیاسی در سطح بین‌المللی، به‌طور ضمنی برخی قواعد رفتار را می‌پذیرند. نگارنده تاریخ دیپلماسی مایل است بر منحصربفردبودن وقایعی که توصیف و تشریح می‌کند تأکید ورزد، اما هنگامی که مفاهیمی مانند «توازن قوا» یا «دیپلماسی» را به‌کار می‌گیرد، به دسته‌ها یا انواعی از رفتار سیاسی اشاره می‌کند که ورای شرایط تاریخی ویژه قرار دارند. با این وجود، تاریخ‌نگار توجه خود را عمدتاً بر وقایع رویدادهای منفرد متمرکز می‌کند که به زمانها، مکانها و شخصیتهای خاصی مربوط‌می‌شوند.

در مقابل، دانشمندان علوم اجتماعی تمایل دارند وجود الگوهای منظم رفتار را بپذیرند، آنها را براساس متغیرهای[۳] معینی تشریح نمایند، و از داده‌های تاریخی در درجه نخست برای

---

*. Diplomatic Bargaining.

۳. متغیر Variable پدیدار یا وضعیتی است که هر تغییری در آن منجربه تغییر در پدیدار یا وضعیت دیگری می‌گردد. به‌عنوان مثال در فیزیک تغییرات درجه حرارت موجب دگرگونی‌هایی در خواص آب می‌شود. مشاهده نشان داده است هنگامی که درجه حرارت پایین‌تر از نقطه معینی برسد، در صورت ثابت‌ماندن سایر شرایط، آب یخ می‌بندد. در این مثال، رابطه کارکردی آشکاری میان دو متغیر- یعنی درجه حرارت و وضعیت آب- وجود دارد. در علوم اجتماعی تعیین و اندازه‌گیری روابط میان متغیرها بسیار دشوارتر است، زیرا ۱. بسیاری از متغیرهای موجد دگرگونی، ممکن است همزمان عمل کنند و ۲. ثابت نگاهداشتن سایر شرایط در مدتی که مشاهده یا تجربه به‌عمل می‌آید ناممکن است. به‌عنوان مثال جهت بررسی شرایط مربوط به رخداد جنگ می‌توان وجود نوعی رابطه میان رخداد جنگ و هزینه‌های تسلیحاتی را درنظر گرفت. اگر با مروری در داده‌های تاریخی پیوند نزدیکی میان تغییرات هزینه‌های تسلیحاتی (متغیر مستقل) و رخداد جنگ (متغیر وابسته) یافت شود، می‌توان اظهار داشت که این دو متغیر به‌نحوی با یکدیگر مرتبطاند. تعیین ماهیت واقعی رابطه مزبور، و وارسی سایر انواع متغیرها، مانند آگاهی از تهدید یا درجه پایبندی به هدفها، که می‌توانند در رخداد جنگ مؤثر باشند، هنوز

روشن‌ساختن یا نشان‌دادن نتایجی کلی که به‌خاطر دستیابی به آنها می‌کوشند، استفاده به‌عمل‌آورند. دانش‌پژوهان سیاست بین‌الملل سعی دارند علل و ماهیت جنگ، امپریالیسم، بحران، اتحاد و یا اوج‌گیری تشنج را درک کنند، بی‌آنکه مجبور به توصیف یکایک جنگها، قدرتهای امپریالیستی، بحرانها، اتحادها، یا اوج‌گیری تشنجات در تاریخ باشند. آن نتیجه کلی معتبر است که بتواند در توصیف همه وقایع دسته مشخصی به‌کار رود. البته هر تبیینی کلی از این پدیده‌ها باید بر پایه ملاحظه دقیق تاریخی قرار گیرد. اما دانشمندان علوم اجتماعی بازهم اساساً به دسته و نوع پدیده‌ها بیش از جزئیات ویژه هر مورد، علاقه‌مند می‌باشند. دانشمندان علوم اجتماعی به صدراعظم آلمان در سال ۱۹۱۴ یا اسمیت نخست وزیر رودزیا به‌عنوان نمونه‌هایی از رفتار سیاستگذاران مهم در رویارویی با وضعیتهای همراه با فشار و تهدید زیاد و دارای نتایج گسترده توجه دارند. اما تاریخ‌نگاران به آنان به‌عنوان شخصیت می‌نگرند.

تحول روابط بین‌الملل به‌عنوان یک رشتهٔ مطالعاتی

مرز میان برداشت تاریخ‌نگاران از روابط بین‌الملل با برداشت دانشمندان علوم اجتماعی از این رشته آن‌چنان روشن نیست که تفسیرهای فوق نشان می‌دهند، زیرا تاریخ‌نگاران غالباً می‌کوشند الگوهای رفتار و عناصر تکرار شونده روابط دیپلماتیک را کشف کنند، در حالی که بسیاری از دانشمندان علوم سیاسی معتقدند که معتبرترین برداشت از موضوع، توصیف دقیق وقایعی می‌باشد که منحصربفردبودن آنها پذیرفته شده است. در واقع مروری بر تاریخ این رشتهٔ مطالعاتی، آشکار می‌سازد که غالب تألیفات مربوط به این زمینه، از برداشتی تاریخی، توصیفی و تکاملی (تحلیل شرایطی که موجب پیدایی وقایع یا اندیشه‌های معینی می‌شوند یا به پیدایی آنها کمک می‌کنند) بهره گرفته‌اند.

به جای خود باقی است. با اطمینان می‌توان گفت که کاهش درجه حرارت موجب تغییری در وضعیت آب می‌شود، اما با اطمینان نمی‌توان ادعا کرد که افزایش بودجه‌های تسلیحاتی موجب جنگ می‌گردد، زیرا ممکن است عوامل متعدد دیگری به‌میان آیند.

نوشته‌های اولیه روابط بین‌الملل عمدتاً به ارائه دستورالعمل به سیاستگذاران توجه نشان می‌دادند. منسیو Mencius، فیلسوف چینی سدهٔ چهارم قبل از میلاد، کاتیلیا Kautilya یکی از نخست وزیران چاندراگوپتا Chandragupta امپراتور هند (۲۹۸- ۳۲۶ ق.م.) و همین‌طور نیکولو ماکیاولی نوشته‌هایی به رشته تحریر درآورده‌اند که امروزه نیز به‌خاطر ژرف‌نگری آنان نسبت به انواع مسائلی که هنوز پیش‌روی سیاستمداران قرار دارند، مطالعه می‌شوند. اما قصد اصلی این نویسندگان، بیش از آنکه فراهم‌آوردن تحلیلهای کلی از روابط میان دولتها باشد، ارائه‌نظر در مورد مؤثرترین شکلهای دولتمداری* بود. در اروپای سده‌های هجده و نوزده، خاطرات دیپلماتیک، مطالعات استراتژیک و نظامی و نوشته‌های مربوط به حقوق بین‌الملل رونق داشتند. گرچه برخی ناظران بر این اعتقاد بودند که «توازن قوا» کم‌وبیش قانون بنیادین سیاست بین‌المللی است، اما تنها معدودی از نویسندگان رنج تحلیل سیستماتیک و مستقل رفتار حکومتها در روابط خارجی‌شان را می‌پذیرفتند.[۴] بسیاری از فیلسوفان، سیاستمداران، حقوقدانان و نظامیان مدعی بودند که می‌دانند مشکل جهان در چیست و طرحهایی برای رفع نقایص پیشنهاد می‌کردند. تنها در سده بیستم بود که کوششهای مربوط به تحلیل سیستماتیک نمایان گردید.

توجه جدی دانش‌پژوهان ایالات متحده به مسائل بین‌المللی، نخستین‌بار به‌دنبال ورود آمریکا به عرصه سیاستهای آسیایی و اروپایی در آغاز سده حاضر شروع شد. مطالعات آنان، مانند مطالعات قبل از جنگ جهانی اولِ بسیاری از اروپاییان، بیشتر متوجه تحلیل معاهدات و اصول حقوق بین‌الملل بود. این‌گونه مطالعات نوعاً لحن حقوقی و اخلاقی داشتند و مبتنی‌بر این مفروضات بودند که غالب مناقشات به‌وجودآمده باید حل‌وفصل شوند، جهان «در حال کوچک‌شدن» بشر را وادار می‌سازد که گرایش بین‌المللی بیشتری پیدا کند، و صلح و ثبات

---

* . Statecraft.

4. Per Mauserth, "Balance of Power Thinking from the Renaissance to the French Revolution", *Journal of Peace Research*, No.2 (1964), pp.120-36.

می‌تواند از راه گسترش دموکراسی یا ایجاد نهادهای بین‌المللیِ دارای قدرت اجرایی، مانند دادگاه جهانی، تأمین شود. قوانین بین‌المللی مربوط به بی‌طرفی و جنگ و مسائل داوری و خلع سلاح موضوعات عمده مورد بررسی دروس و متون روابط بین‌المللی بودند.

مطالعات دانشگاهی دهه ۱۹۲۰ عمدتاً براساس همان زمینه‌های پیش از جنگ گسترش یافت، هرچند برپایی جامعه ملل مورد تازه‌ای را برای مطالعه ناظران به‌وجود آورد. مؤسسات ویژه‌ای برای مطالعه حقوق و سازمانهای بین‌المللی در سوئیس، بریتانیا و ایالات متحده تشکیل شدند. در حالی‌که تحلیل‌گران مشهور دانشگاهی تفسیرهای متعددی درباره اقدامات جامعه ملل عرضه می‌داشتند، مجله‌های تخصصی حاوی مقاله‌های توصیفی مطول از گردهمایی‌ها و معاهدات بین‌المللی بودند. گذشته از این مطالعات توصیفی که نتایج کلی اندکی می‌توان از آنها استنتاج کرد، غالب نوشته‌هایی که در این دهه پیرامون رشته مزبور منتشر شدند، جهت‌گیری هنجاری (دستوری)* داشتند؛ نویسندگان کمتر به متغیرها یا شرایط مؤثر بر رفتار حکومت در زمینه روابط خارجی توجه می‌کردند و بیشتر به ارزیابی سیاستهای دولتها برحسب ارزشهای خود می‌پرداختند. تنها پیشرفت جدید در دروس و متون روابط بین‌الملل، گذشته از عرضه تحلیلهایی درباره جامعه ملل، تأکید بر توصیف شرایط زمینه‌ساز رویدادهای جاری بین‌المللی بود.

یورش هیتلر به نظم پس از جنگ جهانی اول، تأثیرات مهمی روی برداشت دانش‌پژوهان از موضوعات مورد مطالعه‌شان در زمینه‌های مختلف روابط بین‌الملل برجای گذاشت. ناظران بسیاری، از جهت‌گیری توصیفی، اخلاقی و حقوقی دهه ۱۹۲۰ دلسرد شدند و دریافتند به همان اندازه که معاهدات و سازمانهای بین‌المللی برای روابط بین‌الملل اهمیت دارند، هدفهایی مانند امنیت و توسعه، روندهایی چون تجارت و دیپلماسی، و ابزارهایی نظیر تبلیغات و براندازی نیز می‌باید مورد مطالعه قرار گیرند. از این‌رو در حالی‌که گروهی از

---

*. Normative.

دانش‌پژوهان و مفسران همچنان بر توجه سنتی به حقوق، نهادها و رویدادهای جاری تأکید داشتند، گروهی دیگر انشعاب کردند تا مطالعات تطبیقی و سیستماتیک‌تری را در مورد هدفها، روندها، ابزارها و نیز (به لفظ رایج آن زمان) «نیروهای اصلی» که بنابه فرض در رفتار سیاست خارجی یک دولت مؤثر بودند، آغاز کنند. در این مطالعات پدیده ناسیونالیسم، تأثیر جغرافیا بر سیاست خارجی یک کشور، و بویژه نقش قدرت (یا نبود آن) در سرنوشت یک ملت، مورد ارزیابی قرار می‌گرفتند. این گروه اغلب به استراتژی‌هایی توجه داشتند که نظامهای مردم سالار می‌بایست برای دفع تهدیدهای آلمان هیتلری اتخاذ کنند.

مهمتر اینکه، نویسندگان این مکتب با تعریف مفاهیم این رشته، کاوش در برخی افسانه‌های دیرپا پیرامون سیاست بین‌الملل، و تأکید بر گستره‌ای که همه دولتها در آن به ارزشها و علایق ویژه‌ای مانند امنیت، قدرت، سرزمین یا صلح به‌طور یکسان جلب می‌شوند، کوشیدند به کار خود جنبه تحلیلی بیشتری بدهند. در عین‌حال که این تحلیل‌گران همچنان به بررسی مسائل جاری می‌پرداختند، و سیاست خارجی قدرتهای بزرگ را جزءبه‌جزء توصیف می‌کردند، در پس آموزشها و تحقیقاتشان این نظر نهفته بود که توصیف جزءبه‌جزء نه‌تنها باید برای آشنا ساختن خوانندگان یا دانشجویان با حقایق مورد استفاده قرار گیرد، بلکه همچنین برای نشان دادن برخی قوانین کلی یا نظریات مربوط به سیاست بین‌الملل به‌کار رود. از این‌رو، در کلاس درس و متون درسی، تأکیدبر القای ایستارهای* معینی درباره سیاست بین‌الملل به دانشجویان (برای مثال باید جامعه ملل را تقویت کرد) جای خود را به تأکید بر فراهم‌کردن زمینه درک واقعیت داد، یعنی دانشجویان آزادی یافتند به داوری‌های خود در مورد بهترین راههای پرداختن به مسائل معاصر شکل بدهند.

از پایان جنگ جهانی دوم در مطالعه روابط بین‌الملل دگرگونی‌های مهمی پدید آمده است. با گسترش خصومتهای بنیادین میان ایالات متحده و اتحاد شوروی، دولتهای خاورمیانه،

---

*. Attitudes.

چین و همسایگانش، پیدایی سلاحهای دارای قدرت انهدام گسترده و ظهور بیش از یکصد دولت جدید، سیاستگذاران ناچار شدند با مسائل فوق‌العاده مشکل، خطرناک و در برخی موارد، بی‌سابقه مقابله کنند. غالب دانشمندان نیز صرف‌نظر از چگونگی دخالتشان در ایجاد این رشته علمی مطالعاتی، نمی‌توانستند از درگیری در موضوعات عمده سیاسی و اخلاقی روز اجتناب ورزند. بنابراین در کنار توصیفات، تحلیلهای حقوقی و صوابدیدهای سیاسی، گرایش معینی در این رشته به‌وجود آمده است. هدف گرایش مزبور ارزیابی موضوعات اصلی جنگ‌سرد یا توصیف تحولات جاری بین‌المللی نیست، بلکه وضع نظریات توضیحی درباره پدیده‌های روابط بین‌الملل و در برخی موارد، حتی پیشنهاد گسترش علم روابط بین‌الملل به صورت عام و پیش‌بینی‌کننده می‌باشد. اکنون می‌توان دست‌کم پنج مکتب علمی مختلف ـ هرچند متداخل ـ را مشخص کرد که به مطالعه پدیده‌های بین‌المللی می‌پردازند. تمایزات میان این گروهها کاملاً روشن نیست، تفاوتهای اصلی تنها از ۱. موضوعات مورد مطالعه، ۲. روشهای تحلیل، و ۳. هدفهای تحقیق برمی‌خیزد.

مکاتب کنونی مطالعه سیاست بین‌الملل

تحلیل سنتی

گروه اول، دانش‌پژوهانی هستند که به تحلیل سنتی، و عمدتاً توصیفی، از سیاست و نهادهای بین‌المللی، یعنی سیاست خارجی دولتهای مختلف، مسائل خاص بین‌المللی و سازمانهای بین‌المللی ادامه می‌دهند. آنان تحول تاریخی و اساسنامه‌ای سازمان ملل متحد را تحلیل می‌کنند یا نتایج کنفرانسهای بین‌المللی درباره موضوعاتی مانند حقوق بین‌الملل دریاها، کنترل قاچاق مواد مخدر و یا استراتژی هسته‌ای ناتو را توضیح می‌دهند. هدفهایشان اساساً گزارش و تحلیل مسائل جاری بین‌المللی و بررسی مبادی و نتایج خط‌مشی‌های سیاسی گوناگون برای دولتهای معین یا سازمانهای بین‌المللی است.

استراتژیست‌ها

دانش‌پژوهان گروه دوم که آنان را می‌توان «استراتژیست‌ها» نامید، پس از سال ۱۹۴۵ به‌نحو چشمگیری افزایش یافته‌اند. توجه اصلی ایشان درک منطق بازدارندگی* در عصر سلاحهای هسته‌ای، تحلیل اثر سیستمهای جدید تسلیحاتی بر بازدارندگی، و ارائه استراتژی‌هایی برای تأمین حداکثر امنیت ملی با کاهش امکان جنگ هسته‌ای می‌باشد. دامنهٔ روشهای این گروه، از تحلیل منطقی تا توضیح خط‌مشی‌های سیاسی مختلف استنباط‌شده از نتایج بازی‌های جنگی** و نظریه بازی‌ها*** را دربر می‌گیرد. گرچه بخش عمده‌ای از این کار اساساً جنبه تحلیلی داشته اما کاربردهای سیاسی آن گسترده بوده است. در برخی موارد، مطالعات دانشگاهی مبنای استراتژی‌های نظامی متخذه قرار گرفته‌اند و در دیگر موارد وسایلی را برای توجیه تصمیمات متخذه توسط رهبران نظامی یا نقد و بررسی این تصمیمات فراهم کرده‌اند.

واضعان نظریه کلی

هانس. جِی مورگانتا Hans J. Morgenthau، در رساله کلاسیک خود سیاست میان ملتها (۱۹۴۸)، برجسته‌ترین ارائه‌دهنده آن چیزی است که می‌توان نظریه کلی سیاست بین‌الملل نامید. مورگانتا برخلاف پیشینیانش، که وظیفه خود را عمدتاً گزارش وقایع جاری یا ارائه راه‌حل برای تأمین صلح موردنظرشان می‌دانستند، استدلال می‌کند که داده‌های گوناگون سیاست بین‌الملل می‌توانند در چارچوب مفاهیم مدل سیاست قدرت به یکدیگر مربوط گردند. سهم عمده وی این بود که نشان‌دهد:

۱. رشته مزبور باید درپی ایجاد قوانین کلی باشد، نه اینکه وقایع منحصربه‌فرد را در کانون توجه خود قرار دهد.

---

*. Deterence.

**. War Games.

***. Game Theory.

۲. روابط میان‌دولتها ماهیتاً نمودار الگوهای رفتار و تکرار هستند.
۳. هسته اصلی موضوع، کشف مبادی رفتار دولتها یعنی درپی قدرت بودن و الگوهای روابط برخاسته از آن یعنی توازن قوا می‌باشد.

عده‌ای از دانشمندان علم سیاست بعداً «نظریه‌های کلی» خاص خود را ارائه داده‌اند که رشته مزبور را به‌میزان قابل‌توجهی نسبت به گذشته منسجم‌تر ساخت. این نظریه‌ها بر مفاهیمی مانند تعادل، تصمیم‌گیری، سیستمها و مدلهای ارتباطات به‌عنوان طرحهای اصلی نظم‌بخشنده رشته مزبور تأکید ورزیده‌اند. آنان نیز مانند مورگانتا پذیرفته‌اند که با مفهومی واحد یا مجموعه‌ای از مفاهیم مرتبط می‌توان مهمترین جنبه‌های سیاست خارجی و روندهای بین‌المللی را درک یا تشریح‌کرد.

نظریه میان‌برد

چهارمین گروه دانش‌پژوهان، کشف تجربه‌یی جنبه‌های گزیده‌ای از سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی را هدف عمده خود قرار داده‌اند. این گروه با جهت‌گیری موضوعی در جستجوی توصیف و تشریحی دقیق از پدیده‌های ویژه هستند. برای این دانش‌پژوهان نظریه اصولاً بیش از آنکه طرحی برای نظم‌دادن به کل رشته باشد، منبعی است برای فرضیه‌هایی* که باید مورد آزمایش قرار گیرند. از این دیدگاه، موضوعات مورد بررسی از توجهات سنتی دانش‌پژوهان روابط بین‌الملل که بر حقوق، نهادها یا وقایع جاری متمرکز بودند، بسیار فراتر می‌روند. این‌گونه تحقیقات جدید در موضوعاتی مانند موضوعات زیر به کندوکاو می‌پردازد:

«تصمیمات سیاست خارجی چگونه اتخاذ می‌شوند؟ چگونه تصورات، قالبهای ذهنی و ایدئولوژی، بر دریافتهای سیاستگذاران از واقعیت و در نتیجه گزینشهایشان از میان راههای گوناگون اقدام اثر می‌گذارند؟ سیاستگذاران به‌هنگام دشواری‌های بزرگ و در وضعیتهای بحرانی چگونه واکنش نشان می‌دهند؟ آیا استراتژی چانه‌زنی مبتنی‌بر تهدید

*. Hypotheses.

به تنبیه، مؤثرتر از همین نوع استراتژی بر پایه وعده پاداش می‌باشد؟ چگونه اعتماد و سوءظن بر تمایل حکومت در مبادرت به اقدامات مشترک تأثیر می‌گذارد؟ چه شرایطی بیش از همه سبب اوج‌گیری وضعیت بحرانی می‌شود؟ کدام شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بیش از همه یکپارچگی فوق‌ملی موفقیت‌آمیزی را موجب می‌گردد؟ آیا میان میزان خشونت در داخل دولت و میزان خشونتی که دولت مزبور در روابط خارجی خود به کار می‌برد، رابطه‌ای وجود دارد؟»

دانش‌پژوهان دیگری نیز مشغول تحقیقاتی هستند که نتیجه آنها می‌تواند اطلاعاتی بیش از آنچه اکنون درباره آثار افکار عمومی بر تصمیم‌گیری، ریشه‌ها و انواع اختلافات بین‌المللی، شرایط شکل‌گیری یا ازهم‌پاشیدگی اتحادها و رابطه میان تشکیل اتحادها و آغاز یا رخداد جنگ می‌دانیم، در اختیار ما قرار دهد. از آنجا که پاسخ این پرسشها از راه تحقیقات سیستماتیک و تطبیقی به دست می‌آید، لذا نظریه‌های میان‌بردی که به تشریح پدیده‌های خاص می‌پردازند، در حال گسترش‌اند. گرچه هنوز «نظریه‌ای کلی» در باب سیاست بین الملل نداریم، اما می‌توان گفت که دانش‌پژوهان دست‌کم اجزای تشکیل‌دهنده نظریه‌ای را درباره مسابقه تسلیحاتی یا تصمیم‌گیری در شرایط بحرانی عرضه داشته‌اند.

برخی از اعضای این گروه استدلال می‌کنند که هدف غایی تحلیل علمی، تنها تشریح نبوده بلکه پیش‌بینی هم هست و اعتقاد دارند که پیش‌بینی‌های قابل اطمینان فقط هنگامی میسرند که متغیرهای اصلی مؤثر بر رفتار سیاسی، مشخص و روابط میان متغیرها معین شده باشند. این دانش‌پژوهان یادآور می‌شوند به‌محض شناخته‌شدن رابطه میان متغیرها، اقتصاددانان می‌توانند نتایج کلی پایین‌آوردن نرخهای بهره‌بانکی، افزایش عرضه پول، یا ازدیاد تقاضای عمومی برای یک کالا را پیش‌بینی کنند. پیش‌بینی اقتصاددانان درباره پایین‌آوردن نرخهای بهره‌بانکی چیست؟ محققاً آن چیزی نیست که عمر و زید برای دریافت وام از بانک درنظر می‌گیرند. اما اقتصاددانان می‌توانند برآورد کنند که در اقتصاد به‌عنوان یک کل، اگر نرخ بهره تا

۰/۲۵ درصد تقلیل پیدا کند معادل ۵ درصد به حجم درخواست وام افزوده خواهد شد. به‌عبارت دیگر، آنان قادر به پیش‌بینی دسته وقایع هستند نه یکایک وقایع آن دسته. طرفداران «علم سیاست بین‌الملل قادر به پیش‌بینی» همچنین مدعی‌اند که وقتی فرضیه‌های اساسی کافی دربارهٔ رفتار سیاستگذاران، دولتها و نظامهای بین‌المللی، از طریق روشهای تحقیقی دقیق، سنجیده و بررسی شده باشند، می‌توان رهنمودهای پیش‌بینی‌کننده‌ای را با درجه اطمینان معقولی دربارهٔ دسته وقایع و گرایشها ارائه داد. گرچه همگان پیرامون وقایع معینی در سیاست خارجی یا سیاست بین‌الملل پیش‌بینی‌های تصادفی به‌عمل می‌آورند، عده‌ای از دانش‌پژوهان تاکنون فرضیه‌هایی را ارائه یا آزمایش کرده‌اند که برای درک یا پیش‌بینی رفتار در وضعیتهای مشابه سودمندند. به‌عنوان مثال، نتایج تجارب روان‌شناختی و تحقیقات تاریخی نشان می‌دهد که در مواقع بحرانی و خیلی متشنج، سیاستگذاران مایلند راههای اقدام مختلف کمتری را در مقایسه با زمانی که تحت‌فشار نیستند مورد ملاحظه و توجه قرار دهند. در مقیاسی وسیعتر می‌توان پیش‌بینی کرد چنانچه اعضای اتحادیه‌ای از توجه به دشمن بالقوه مشترک دست بردارند، آن اتحادیه به‌سوی ازهم‌پاشیدگی خواهد رفت.

تحقیقات جدید نشان داده است که آغازکننده یک مناقشه جدی حدود ۶۰ درصد احتمال برنده‌شدن در برخورد مزبور را دارد، حتی قدرتهای کوچکی که با قدرتهای بزرگی به ستیز برمی‌خیزند، احتمال بیشتری برای غلبه دارند.

باید توجه داشت که این رهنمودها قانون نیستند و مقرر نمی‌کنند که در بحران بین‌المللی آتی، فلان نخست وزیر تنها به یک‌رشته اقدام که پیش رویش قرار دارد، توجه خواهد کرد و یا سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) طی سال آینده منحل خواهد شد، بلکه رهنمودهای مزبور بیشتر بیانگر احتمال وقوع دسته وقایع یا راستای آن می‌باشند. استثناهایی نیز هستند و خواهند بود اما تجزیه یا تحلیل دقیق داده‌ها ثابت کرده است که در غالب موارد می‌توان متغیر وابسته (توجه به راه‌حلهای کمتر، ازهم‌پاشیدن اتحادیه‌ها یا نتیجه برخورد) را با شناخت حالت

متغیر مستقل (سطح تشنج یا فشار، درجه توجه به دشمن مشترک یا نوع آغازکننده برخورد) پیش‌بینی‌کرد.

برای هدایت تحقیق به سوی این‌گونه مسائل روشهای کهنه بررسی که در درجه اول بر تحلیل اسناد و قراردادها متکی بودند دیگر مناسب نیستند. بررسی‌کنندگان زیرنظرگرفتن سیاستگذاران در حین عمل را دشوار می‌یابند و آن اندازه نیز شکیبایی ندارند که برای دسترسی به همه اسناد، چهل تا پنجاه سال صبر کنند. به‌علاوه بسیاری از جنبه‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی چانه‌زنی دیپلماتیک، یا دخالت در اختلافات بین‌المللی بدون سند باقی می‌مانند. از این‌رو دانش‌پژوهان اخیراً تعدادی ابزار تحقیق ابداع کرده‌اند که آنان را قادر می‌سازد بدون اجبار به بررسی دقیق اسناد، فرضیات مربوط به رشته مطالعاتیشان را تنظیم و آزمایش کنند. کامپیوتر ابزار کمک تحقیقاتی مهمی است که می‌تواند به‌محض تنظیم کلید یا زبانی برای آن، محتوا و مطالب هزاران سند را در چند دقیقه تحلیل کند. بررسی‌ها و مصاحبه‌ها در به‌دست‌آوردن اطلاعات پیرامون ایستارهای عمومی درباره مسائل بین‌المللی کمک می‌کنند.

دانش‌پژوهان بازی‌ها یا «شبیه سازی‌هایی»* را در سیاست بین‌المللی ارائه داده‌اند که هر کسی می‌تواند آنها را اجرا کند. پژوهشگران جنبه‌های متعددی از واقعیت را وارد یک بازی می‌کنند بنحوی که فشارهای وارد بر «سیاستگذاران» غیرحرفه‌ای (اغلب دانشجویان دوره لیسانس) تاحدی همانند فشارهای وارد بر سیاستگذاران واقعی شود. بررسی کنندگان با ملاحظه رفتار دانشجویان (به‌عنوان مثال چه موقع تصمیم به آغاز جنگ می‌گیرند، چگونه اتحادیه‌ها را برپا می‌دارند، در برابر پیشرفتهای غیرمنتظره علمی واکنش نشان می‌دهند، درگیر اختلافات می‌شوند، یا چگونه مسئله کهنه رویارویی با نیازهای اقتصادی داخلی را در کنار مسئله تهیه اسلحه برای تأمین امنیت حل می‌کنند) و با کنترل جنبه‌های خاصی از «واقعیت»، می‌توانند فرضیه‌ها را بنحوی مورد آزمایش قرار دهند که در غیراین‌صورت نیاز به سالها تحقیق در

*. Simulations.

آرشیوهای دولتی می‌داشت. بازی‌ها به همان صورتی که اقتصاددانان و روان‌شناسان در ابتدا ارائه دادند، همچنین می‌تواند در بررسی شرایط و متغیرهایی مانند اعتماد و سوءظن، احتمال ضرر، پاداش یا درجه ارتباط که بر نحوه چانه‌زنی تأثیر می‌گذارند، مفید باشد.

جنبه‌ای دیگر از کار گروه چهارم، گردآوری سیستماتیک داده‌ها برای آزمایش فرضیه‌ها بوده است. در گذشته دانش‌پژوهان اغلب برپایه شواهد تاریخی به قوانین کلی دست می‌یافتند. به‌عنوان مثال، برخی دانش‌پژوهان با ذکر تاریخ طولانی تلاشهای فرانسه برای تأمین امنیت مرزهای دفاعیش در برابر آلمان و ایتالیا مدعی بودند که اصل (یا یکی از اصول) اساسی سیاست خارجی موقع جغرافیایی کشور است. این فرضیه عام تنها از بررسی یک مورد استنتاج شده بود. یا اخیراً دانش‌پژوهان با ذکر موارد غنا و اندونزی ادعا کرده‌اند که نوسانات قیمت کالاهای صادراتی کشورهای درحال‌توسعه تأثیری مهم بر ثبات سیاسی آن کشورها دارد. پژوهشگران با به‌کارگیری داده‌های گردآوری‌شده از نمونه‌گیری‌های وسیع به‌عمل‌آمده در کشورهای گوناگون، اکنون به بررسی این قبیل فرضیه‌ها می‌پردازند. مقصود، مشاهده این امر است که آیا رابطه‌ای ریاضی میان متغیرهای مستقل کمی (در دو مورد فوق، موقع جغرافیایی و میزان زیانهای تجاری) و متغیرهای وابسته (جنبه‌های مختلف سیاست خارجی یک کشور و درجه ثبات سیاسی) وجود دارد؟ این‌گونه مطالعات که اکنون در محافل علمی رواج دارند باید بر داده‌های فراوانی، از جمله واقعیتها و ارقامی درباره وسعت، جمعیت، تولید ناخالص ملی، نرخ رشد اقتصادی، درجه سواد، هزینه دفاعی، خشونت داخلی، اعمال سیاست خارجی و از این قبیل مبتنی باشند.

اقتصاد سیاسی بین‌المللی

تفاوتهای چهار مکتب قبلی عمدتاً به روشهای تحلیل و قلمرو نظریه‌پردازی مربوط می‌گردد. چیزی که آنها را به یکدیگر پیوند می‌دهد توجه مشترک به مسئله جنگ و صلح است.

دانش‌پژوهان اعم از اینکه به مسائل استراتژیک، توصیف رویدادهای جاری یا تلاشهای مربوط به ایجاد شناخت نظری در مورد الگوها یا گرایشهای سیاست بین‌الملل توجه داشته باشند، مطالعه آنان در زمینه اقتصاد سیاسی بین‌المللی عمدتاً بدان خاطر بوده است که مایلند روندهایی را که به جنگ منجر می‌شود و یا شرایط ایجادکننده صلح را درک کنند. به‌علت آنکه سطح دانش ما از کمال به دور است، هنوز پاسخها را در اختیار نداریم؛ بلکه ـ در بهترین حالت ـ تنها راهنماها و فرضیه‌ها در اختیارمان قرار دارد. در فصل پانزدهم این مسئله را مجدداً بررسی خواهیم کرد.

اما جنگ و صلح تنها مسائلی نیستند که سیاستگذاران و پژوهشگران را به‌خود مشغول می‌دارند. رفاه نیز، که به‌طورکلی به‌عنوان منافع و ضررها و فرصتهای اقتصادی و تجاری مردم کشور درک می‌شود، بسیار مورد توجه است. حکومتها نه‌تنها در مورد مسائل امنیتی، بلکه درباره دسترسی به بازارها، به‌دست‌آوردن منابع مطمئن عرضه، برابری در ترتیبات تجاری بین‌المللی، علل و آثار سیاستهای حمایتی، و مهمتر از همه چگونگی اثرگذاری الگوهای تجارت و جریانهای مالی بر وضع بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه نیز چانه می‌زنند. این نوع موضوعات به طریقی با مسئله جنگ پیوند دارند (جنگها و مسابقات تسلیحاتی مسائل اقتصادی به‌وجود می‌آورند، و مسائل اقتصادی ممکن است در برخوردهای جدی بین‌المللی سهیم باشند)، اما خودشان نیز جالب هستند زیرا با مسائل مربوط به برابری و رفاه اقتصادی همه شهروندان، از جمله دانشجویان دانشگاه، برخورد پیدا می‌کنند. ترتیبات بین‌المللی در مورد تعرفه، نرخهای تسعیر، کمکهای صادراتی، حق مؤلف و مصنف، قیمت گندم، و بسیاری از مسائل دیگر به‌طور مستقیم بر نرخ بیکاری، مالیاتها، قیمت کتابهای درسی، شهریه دانشگاه و سطح سوءتغذیه، تنها به‌عنوان معدودی از حوزه‌ها که معمولاً و فوراً توجه به آنها جلب می‌شود، تأثیر دارند. بنابراین اقتصاد سیاسی بین‌المللی زمینه‌ای مطالعاتی است که در آن ترتیبات موافقتنامه‌ها و نهادهایی بررسی می‌شوند که حکومتها برای تنظیم معاملات تجاری خود به‌وجود می‌آورند. این مطالعه همچنین نتایج و آثار آن ترتیبات را، معمولاً برحسب اینکه

چه کسانی سود می‌برند یا زیان می‌بینند، بررسی می‌کند. در حالی که سیاست بین‌الملل به‌عنوان یک زمینه مطالعاتی به‌طور سنتی به علل جنگ و شرایط برقراری صلح علاقه‌مند بوده است، توجه مطالعات مربوط به اقتصاد سیاسی بین‌المللی بر بُعد بین‌المللی ثروت ملی- یعنی چه ترتیباتی آن را افزایش یا کاهش می‌دهد- و علل و چاره‌های نابرابری بین‌المللی متمرکز است.

به‌طورکلی دو رویکرد عام نسبت به موضوع وجود دارد. وارثان اقتصاددانان کلاسیک عموماً وجود یک نظام اقتصادی بین‌المللی را می‌پذیرند که از طریق اصل مزیت نسبی* منافع همه را تأمین می‌کند: یعنی جوامع باید به تولید و صدور کالاهایی اقدام کنند که به‌لحاظ داشتن برتری در عواملی چون آب‌وهوا، مواد خام، دستمزد و مانند آنها، می‌توانند به ارزانترین قیمت تولید کنند. به جای تلاش برای تولید همه انواع کالاها و ملزومات جدید، دولتها باید آنهایی را که در خارج ارزانتر تولید می‌شود وارد کنند. نظام تجاری سرمایه‌داری جهانی برپایه این اصل استوار است. حکومتها برای حمایت از صنایع جوان، افزایش اشتغال، حفظ ارزش پول خود، تعدیل آثار دوره‌های رونق و کسادی اقتصادی، و اطمینان از این امر که رویه‌های تجاری منصفانه است، در بازارهای بین‌المللی مداخله می‌کنند. اینها همه شکلهای ستیزه‌جویانه مداخله هستند و بنابراین مسائلی سیاسی و نه صرفاً اقتصادی می‌باشند. توجه به برابری و انصاف مبنای بسیاری از تحلیلهای اقتصاد سیاسی بین‌المللی است.

مکتب دوم که به‌طورکلی «نظریه وابستگی»** نامیده می‌شود، ریشه در تفکر اقتصادی و اجتماعی مارکس و لنین دارد. این مکتب نیز یک نظام تجاری سرمایه‌داری بین‌المللی را مشخص می‌سازد، اما نتایج کاملاً متفاوتی در مورد آثار ساختار و عملکرد این نظام بر آینده اقتصادی کشورهای درحال‌توسعه قائل می‌شود. در حالی‌که نظریه وابستگی انواع بسیار زیادی دارد، اکثر طرفداران آن موافقند که جهان به مرکزها*** (کشورهای صنعتی) و حاشیه‌ها****

---

*. Comparative Advantage.

** Dependency Theory.

***. Centers.



(کشورهای درحال‌توسعه) تقسیم می‌شود. مرکز از راه استعماز و امپریالیسم، یک نظام سرمایه‌داری جهانی در خدمت نیازهای خود به‌وجود آورده است. در ابتدا آن نیازها عبارت بودند از دسترسی به مواد خام ارزان، نیروی کار برده، طلا، نقره و زمین. مرکز ابتدا مستعمرات را غارت نمود و سپس در عصر جدید شروع به ساختن اقتصاد آنها به‌طریقی کرد که وابستگی اقتصادی را دائمی گرداند. بنابراین، امروزه کشورهای درحال‌توسعه در یک ساختار جهانی گرفتارند که به‌طور منظم از آنها بهره‌کشی می‌کند، یا دست‌کم منافع نابرابری برای آنها فراهم می‌آورد. این ساختار را زنجیرهایی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی حفظ می‌کنند که از مرکز- بویژه ایالات متحده، و البته همچنین اروپا و ژاپن- به کشورهای حاشیه کشیده شده‌اند. برنامه‌های کمک اقتصادی، اتحادهای نظامی، فروش اسلحه و آموزش نخبگان حاکم، که از روابط اقتصادی مزبور نیز سود می‌برند، و همه ابزارهای امپریالیسم فرهنگی غرب در زمره این زنجیرها قراردارند. مرکز به‌منظور سرمایه‌گذاری، فراهم‌کردن امکانات فعالیت شرکتهای چندملیتی، ترویج سیاحت و تأمین موادخام بر دسترسی آزاد به جوامع درحال‌توسعه اصرار می‌ورزد. لازمه چنین دسترسی‌هایی وجود رژیمهای مطیع است. حکومتهای آن دسته از کشورهای درحال‌توسعه که می‌کوشند از نظر اقتصادی خودمختاری به‌دست آورند، عارضه وابستگی را برطرف سازند و به خودکفایی برسند، هدف فشارهای اقتصادی تبلیغاتی و نظامی مرکز قرار می‌گیرند.

بنابراین نویسندگان نظریه وابستگی اساساً به پویایی‌های نظام سرمایه‌داری جهانی و اینکه چگونه نظام مزبور و ساختارهای مربوط به آن بر آینده اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و دیپلماتیک کشورهای درحال‌توسعه تأثیر می‌گذارند، توجه دارند. توجه علمی آنان از یک علاقه فلسفی و اخلاقی به علل نابرابری و شرایط برابری بین‌المللی نشأت می‌گیرد.

◁

****. Peripheries.

نیاز به طرحهای نظم‌بخشنده

در روابط بین‌المللی برخی نظریه‌پردازی‌ها نه به قصد ایجاد نظریه‌ای قادر به پیش‌بینی در این رشته (به فرض اینکه بتوان چنین کرد)، بلکه برای پدیدآوردن «طرحها یا برداشتهای نظم‌بخشنده‌ای»* بوده است که به پژوهشگران و دانش‌پژوهان در بیرون‌کشیدن مفاهیم از داده‌ها و وقایع بسیار متنوع روابط بین‌الملل کمک کنند. عنوان طرحهای مزبور هرچه باشد، اعم از یک «شبه‌نظریه»** «مدل»، «چارچوب فکری»*** یا ساده‌تر، چارچوبی برای تحلیل، هدف آن کمک به ایجاد آگاهی از راه نظم‌بخشیدن به واقعیات و مفاهیم در الگویی با معناست. گردآوری واقعیات یا توصیف وقایع، درکی از آن واقعیات یا وقایع به‌وجود می‌آورد اما از دیگر جهات کاربرد کمتری دارد. این واقعیات و وقایع تنها هنگامی می‌توانند به‌عنوان نمونه‌هایی از روندهای کلی و تکرارشونده در سیاست بین‌الملل تلقی شوند که در چارچوبی از مفاهیم جای گیرند؛ اما طرح نظم‌بخشنده چیزی بیش از صرف برقراری رابطه میان واقعیات و فرضیات کلی است.

تاریخ‌نگاران از طرحهای نظم‌بخشنده ناظر بر زمان، مکان و موضوع (برای مثال: سیاست خارجی آلمان در برابر لهستان از سال ۱۹۳۴ تا ۱۹۳۹) به‌عنوان وسیله‌ای استفاده می‌کنند که جهت گزینش داده‌های مناسب، مرتبط‌ساختن داده‌ها به یکدیگر و تعیین حدود موضوع داده‌های مزبور به آنان کمک می‌نماید. بدون طرحهای نظم‌بخشنده نقطه‌ای برای آغاز و محدوده‌ای برای کمک به انجام‌دادن پژوهش و توصیف، و راهی برای تعیین اینکه چه واقعیات، وضعیتها یا وقایعی به موضوع مربوط هستند، وجود نخواهد داشت.

دانشمندان علوم اجتماعی نیز از طرحهای نظم‌بخشنده استفاده می‌کنند، اما از آنجا که آنان اغلب به دسته پدیده‌ها و روندهای اجتماعی بیش از وقایع خاص محصور در زمان، مکان و موضوع توجه دارند، طرحهایشان انتزاعی‌تر از طرحهای مورد استفاده تاریخ‌نگاران است.

---

*. Organizing Devices.

**. Quasi Theory.

***. Conceptual Framework.

به‌عنوان مثال، اگر جوهر سیاست بین‌الملل را بتوان سیاست قدرت تعریف کرد، در آن صورت، حدود موضوع عمدتاً با تعریفی که از آن دو کلمه به‌عمل می‌آید، تعیین می‌شود. اما «قدرت» و «سیاست» مفاهیمی بسیار انتزاعی هستند که پرداختن به آنها دشوارتر از پرداختن به مفاهیم مربوط به زمان ومکان است. مع‌هذا، اگر بتوان سیاست بین‌الملل را به‌عنوان «سیاست قدرت» یا «قدرت‌طلبی» تعریف کرد، چارچوب، برداشت، یا شبه‌نظریه‌ای هرچند خام در اختیار داریم که حدود موضوع را مشخص، معیارهای ارتباط را تعیین و به پیوندخوردن برخی از واقعیات فراوان زندگی بین‌المللی با یکدیگر کمک می‌نماید و به‌علاوه، متغیرهای اصلی راکه به تشریح رفتار دولتها در روابط خارجی‌شان یاری می‌دهند، تعیین می‌کند. در این مورد قدرت، صرف‌نظر از چگونگی کاربرد آن یا میزانی که در اختیار می‌باشد، به صورت یک متغیر تشریحی اصلی برای درک سیاست خارجی یک کشور درمی‌آید.

البته در به‌کارگرفتن هر برداشت، نظریه، مدل یا چارچوبی در تحلیل اجتماعی خطراتی خاص نیز وجود دارد. گرچه طرحهای مزبور در گزینش داده‌ها و ارتباط‌دادن مفاهیم و متغیرها به پژوهشگران کمک می‌کند، اما در عین‌حال ممکن است در راه مشاهده سایر جنبه‌های مهم موضوع به صورت موانعی عمل نماید. مثالی از یک مدل متداول سیاست بین‌الملل این نکته را نشان می‌دهد. برداشت «سیاست قدرت» که در اواخر دهه ۱۹۳۰ بسیار رایج بود، و هنوز هم از اهمیت قابل‌ملاحظه‌ای برخوردار است، می‌پذیرد که قطع‌نظر از چگونگی هدفهای بلندمدت دولتها، هدف فوری آنها اعمال قدرت بر دیگر دولتهاست. بنابراین سیاست بین‌الملل به‌عنوان مبارزه‌ای بر سر قدرت میان دولتها تلقی می‌شود که می‌تواند به‌منظور گسترش یا حفظ و حراست آن صورت گرفته باشد. مطالعه مزبور تاحدی به روشها و فنونی توجه دارد که دولتها جهت به حداکثررسانیدن قدرتشان استفاده می‌کنند، اما عمدتاً عناصر قدرت یک دولت را مدّنظر قرار می‌دهد. از آنجا که در برداشت مبتنی‌بر قدرت پذیرفته شده است که درجه موفقیت دولتها به میزان قدرتشان بستگی دارد، لذا برداشت مزبور خواستار بررسی و ارزیابی مفصل

«وضعیت قدرت» هر ملت می‌باشد که جغرافیا، منابع طبیعی، جمعیت، سطح تکنولوژی، امکانات نظامی موجود و روحیه ملی آن را دربر می‌گیرد. به‌عبارت دیگر، از آنجا که این برداشت فقط بر یک مفهوم، یعنی قدرت، تأکید می‌ورزد، ناظران را به تلاش برای کشف عوامل متشکله قدرت یک دولت سوق می‌دهد.

برداشت مبتنی‌بر قدرت برخی جنبه‌های سیاست بین‌الملل را تشریح و پژوهشگران را به جستجوی انواع معینی از اطلاعات هدایت می‌کند که برای دانشجویان سودمندند. اما به علت تأکید بیش از حدش بر قدرت و مبارزه، سایر جنبه‌های سیاست بین‌الملل را پنهان می‌دارد. اگر برخی روابط را بتوان برپایه تلاش به‌خاطر قدرت توضیح داد، مطمئناً با این بیان قسمت اعظم روابط سوئد و نروژ بخوبی مشخص نمی‌شود. عناصر قدرت هر قدر هم که جالب باشد، میزان موفقیت یک دولت در روابط خارجیش را معلوم نمی‌کند. یک دولت می‌تواند از همه عناصر قدرت بخوبی بهره‌مند باشد و باز هم نتواند حتی در مقابل ضعیفترین و کوچکترین دولتها به هدفهایش دست یابد. بنابراین، این برداشت در حالی‌که دسته محدودی از پدیده‌ها را تشریح و به تأکید بر اهمیت یک متغیر در سیاست بین‌الملل، یعنی قدرت، کمک می‌کند، زیر بار ساده‌انگاری بیش از اندازه، فرضیات آزمایش‌نشده و نیز دیدگاه هابس* از روابط بین‌الملل قرار دارد.

سطوح تحلیل

قبل از ورود به بحث چارچوب تحلیل باید آخرین مسئله مربوط به طرحهای نظم‌بخشنده را تحت بررسی قرار داد. چه چیزی باید به‌عنوان هسته اصلی تحلیل در سیاست بین‌الملل به کار گرفته شود؟[5] آیا باید به اقدامات و ایستارهای فرد فرد سیاستگذاران توجه کرد؟

---

*. هابس Hobbes (۱۶۷۹-۱۵۸۸)، فیلسوفی انگلیسی است و دارای نظریاتی برمبنای قدرت می‌باشد.

5. J. David Singer, "The Level of Analysis Problem in International Relations", In *The International System: Theoretical Essays, eds.* Klaus Knorr and Sidney Verba (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961), pp. 77-92; Kenneth W.Waltz, *Man, the State and War* (New

آیا می‌توان پذیرفت که همه سیاستگذاران به‌محض رویارویی با وضعیتهای مشابه، همانند عمل می‌کنند و بنابراین به‌جای رفتار یکایک سیاستگذاران، رفتار دولتها مورد توجه قرار گیرد؟ آیا می‌توان حتی فراتر از افراد و دولتها رفت و سیاست بین‌الملل را از دیدگاه مجموعه نظامهای متشکل از دولتها بررسی کرد؟ هر یک از سطوح تحلیل- فرد، دولت، یا نظام بین‌المللی (سیستم)- ما را وامی‌دارد که به چیزهای مختلفی توجه کنیم، لذا دانشجویان باید از تفاوتهای میان آنها آگاهی یابند. به‌عنوان مثال، نظریه کلاسیک توازن قوا کوششی است برای تشریح رفتار بسیاری از دولتها در یک دوران. طبق این نظریه دولتها برای دفع فشارهای سلطه‌جویانه، ائتلاف و ائتلاف متقابل تشکیل می‌دهند، و توازن بخشنده‌ای به نفع طرف ضعیفتر جهت کمک به برقراری توازن یا بازگرداندن تعادل گذشته مداخله می‌کند. بنابراین رفتار یکایک واحدهای سیاسی طبق وضعیت کل نظام (متوازن یا نامتوازن) و حضور یا عدم حضور یک دولت متجاوز و یک توازن بخشنده تشریح می‌شود. این نوع تحلیل به شخصیتها، فشارهای داخلی، یا ایدئولوژی دولتها اشاره نمی‌کند. رفتار سیاست خارجی به‌عنوان واکنش در برابر محیط خارجی، یعنی وضعیت توازن یا عدم‌توازن میان همه اجزای سیستم انگاشته می‌شود.

اگر به سیاست بین‌الملل از دیدگاه یکایک دولتها نگریسته شود تا وضعیت سیستمی که دولتها در آن قرار دارند، مسائل کاملاً متفاوتی مطرح می‌گردند. می‌توان رفتار دولتها را نه فقط با درنظرگرفتن محیط خارجی، یعنی سیستم، بلکه عمدتاً با توجه به شرایط داخلی که بر سیاستگذاری اثر می‌گذارند، تشریح کرد. جنگها، اتحادها، امپریالیسم، مانورهای دیپلماتیک، انزواگرایی و بسیاری از هدفهای عمل دیپلماتیک می‌توانند به‌عنوان نتایج فشارهای سیاسی داخلی، ایدئولوژی‌های ملی، افکار عمومی یا نیازهای اقتصادی و اجتماعی تلقی شوند. این سطح تحلیل دارای نکات قابل‌توجه بسیاری است. زیرا دولتها تنها در مقابل محیط خارجی یا توازن و یا عدم‌توازن قوای تصوری واکنش نشان نمی‌دهند، بلکه اقدامات آنها همچنین بیانگر

York:Columbia University Press 1959).

نیازها و ارزشهای مردم و رهبران سیاسی‌شان نیز می‌باشد.

سرانجام می‌توان سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی را با توجه به اقدامات و رفتار فردفرد سیاستمداران مطالعه کرد. این برداشت که در میان نگارندگان تاریخ دیپلماسی متداول می‌باشد بر این نکته منطقی مبتنی‌است که وقتی از رفتار دولتها سخن به میان می‌آید، در واقع منظور آن است که سیاستگذاران به نام دولتها هدفها را تعیین می‌کنند، از میان راههای اقدام گوناگون انتخاب به‌عمل می‌آورند و توانایی‌های ملی را برای دستیابی به هدفهای مزبور مورد استفاده قرار می‌دهند. این سطح تحلیل بر ایدئولوژی‌ها، انگیزشها*، آرمانها، ادراکات، ارزشها یا خصوصیات اخلاقی کسانی توجه دارد که اختیار تصمیم‌گیری برای دولت را دارند.

کدام سطح تحلیل برای تشریح یا درک سیاست میان ملتها مفیدترین دید را ارائه می‌دهد؟ هر کدام سهمی دارند، اما هریک جنبه‌های معینی از واقعیت راکه باید ملاحظه شوند، نادیده می‌گیرند. نمی‌توان سیاست خارجی شوروی را با مطالعه تنها ایستارها و ارزشهای وزیر امور خارجه‌اش بخوبی درک کرد؛ تحلیل نیازهای اجتماعی و اقتصادی شوروی کافی نیست. همین‌طور باید شناختی از ملاحظات ایدئولوژیک، ترکیب کلی قدرت، نفوذ، سلطه و وابستگی در سراسر جهان داشت. خصوصیات اصلی محیط خارجی اهمیتی کمتر از خصوصیات محیط داخلی ندارند. بنابراین، هر سه تحلیل برحسب موضوع تحلیل، در زمانهای مختلف به‌کار گرفته می‌شوند. گرچه دید مبتنی‌بر سیستم بین‌المللی جامع نیست، اما بسیار وسیع است و بهترین برداشت را برای تشریح جنبه‌ها و خصوصیات اصلی روندهای سیاسی بین‌المللی، در یک دوران نسبتاً طولانی، فراهم می‌آورد. می‌توان ماهیت انواع روابط میان دولت‌ـشهرهای یونانی را توضیح‌داد بی‌آنکه‌خصوصیت‌هر دولت‌ـشهر یا انگیزه‌ها**، آرمانها و هدفهای هر سیاستمدار در هر دولت‌ـشهر جداگانه‌مورد بررسی‌قرارگیرد. گذشته‌از اعتقادات‌ایدئولوژیک‌یا آرمانهای فردی

---

* .Motivations.

** .Motives

و چگونگی افکار عمومی داخلی، امروزه ساختار اتحاد، قدرت، سلطه، وابستگی و همبستگی در جهان برای اقدامات دولتها و سیاستگذاران محدودیتهایی ایجاد می‌کند. دو فصل آتی بـه توصیف نظامهای بین‌المللی تاریخی به‌منظور نشان‌دادن ماهیت کلی روابط میان واحدهای سیاسی تشکیل‌دهنده آنها اختصاص خواهند داشت. در عین‌حال این تحلیل نشان خواهد داد که ویژگی‌های اصلی یک نظام بین‌المللی چگونه بر رفتار هر یک از دولتهای آن نظام تأثیر می‌گذارد. بنابراین سیستم، تنها یکی از متغیرهای مورد استفاده برای تشریح چونی و چرایی کنش واکنش دولتهاست. سپس توجه به تشریح رفتار سیاست خارجی عمدتاً با اشاره به نیازها و ارزشهای داخلی و متغیرهای خاص، معطوف خواهد شد.

مفاهیم نظم‌بخشنده این مطالعه از یک سؤالی که به‌طور سنتی هسته اصلی بررسی درباره سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل را تشکیل داده‌اند، سرچشمه می‌گیرد:

۱. دولتها چگونه عمل می‌کنند؟

۲. جنبه‌های مختلف سیاست خارجی آنها را چگونه باید تشریح کرد؟

۳. ویژگی‌های اصلی کنش متقابل* میان دولتها کدامند؟

سؤال اخیر شکل امروزین اشتغال ذهنی قدیمی در مورد مسئله جنگ و صلح است.

بحث‌را با تأکیدبر جنبه‌های‌مختلف‌رفتاری که با اصطلاح سیاست خارجی پیوند دارد، آغاز می‌کنیم. سپس برای ارائه دیدی تاریخی و نشان‌دادن اینکه چگونه محیط بین‌المللی بر اعمال دولتها اثر می‌گذارد، در قسمت دوم انواع نظامهای بین‌المللی راکه در گذشته وجود داشتند و همین‌طور ویژگی‌های اصلی نظام بین‌المللی معاصر را بررسی خواهیم کرد. برخورد تاریخی همچنین این امکان را فراهم می‌آورد‌که نوعی طبقه‌بندی از نظامهای تاریخی ارائه گردد (در فصل دوازدهم این طبقه‌بندی با توضیحات مختلف مربوط به سیاست خارجی ارتباط می‌یابد).

قسمت سوم عمدتاً جنبه توصیفی دارد. در این قسمت توجه به مشخص‌کردن

---

* Interaction.

بروندادهای* عمده سیاست خارجی دولتها معطوف خواهد شد. حکومتها به‌دنبال چه چیزی هستند و چگونه به آن دست می‌یابند. این بروندادها از عام به خاص به صورت سمت‌گیری‌ها (اتحاد، عدم تعهد، انزواگرایی)، نقشها، هدفها و اعمال سیاست خارجی مشخص می‌گردند. فصلهای ششم تا یازدهم اعمال دولتها را مورد توجه قرار می‌دهند؛ یعنی انواع وسایل برانگیزنده که حکومتها برای دستیابی به هدفهایشان، اجرای نقشهای ملی و حفظ سمت‌گیری‌های مختلف به‌کار می‌گیرند. این بررسی با توضیح فنون ساده ترغیب دیپلماتیک آغاز می‌شود و با بحثی پیرامون خشونت در مقیاس گسترده، خاتمه می‌پذیرد.

دشوارترین قسمت نوشته قسمت چهارم است، زیرا در این قسمت تلاش به عمل می‌آید که توضیح داده شود چگونه متغیرهای سیستمی ملی و شخصیتی می‌توانند با بروندادهای سیاست خارجی پیوند بخورند. به‌علاوه، در این قسمت مسئله قانون و اخلاق مطرح می‌گردد. تا چه حد می‌توان بروندادهای سیاست خارجی را به‌عنوان برآورندهٔ خواستهای حقوق بین‌الملل و اصول اخلاقی تشریح کرد؟

به‌منظور توضیح‌دادن چارچوب به‌کار رفته در قسمت چهارم، مسئله‌ای برای تحلیل طرح می‌گردد. فرض کنید پس از توصیف سیاستهای شوروی نسبت به افغانستان از سال ۱۹۷۸ به بعد، از ما بخواهند هدفها و اقدامات دیپلماسی نظامی شوروی را تشریح کنیم. ابتدا می‌توانیم بر نوعی از تشریح تأکید ورزیم که بر ویژگی‌های ایدئولوژیک و سیستمی مانند موارد زیر تکیه دارد:

حکومت شوروی به‌طور سنتی علاقه‌مند به ترویج و حفظ پیشرفت سوسیالیسم در جهانی است که پیشتر «امپریالیست‌ها» بر آن مسلط بودند. به‌محض‌آنکه انقلاب** ۱۹۷۸ افغانستان مورد تهدید ضدانقلاب قرارگرفت، اتحاد شوروی به دلایل حیثیتی، تعهد تاریخی، و همبستگی بین‌المللی مکلف به دخالت نظامی برای «نجات» انقلاب بود. در جهانی اساساً

*. Outputs.

**. لازم به تذکر است که نویسنده موضوع را از دیدگاه سیاستگذاران شوروی مورد توجه قرار داده است.

دوقطبی هیچ قدرت بزرگی نمی‌تواند اجازه دهد که دشمن اصلیش (ایالات متحده) به زیان او سود مهمی به‌دست آورد. یک ضدانقلاب موفق در افغانستان می‌توانست صددرصد به سود دشمن اصلی بوده و ضربه‌ای به نیروهای مترقی جهان وارد آورد. جنبه مهمی از نظام بین‌المللی معاصر- یعنی قدرت رو به رشد اردوگاه سوسیالیست- با شکست نیروهای مترقی در افغانستان به خطر می‌افتد. بنابراین تصمیم به مداخله نظامی را عمدتاً می‌توان به‌مثابه پاسخ به حوادثی درک کرد که قادر بودند آثار بی‌ثبات‌کننده‌ای برای نظام بین‌المللی و تحول تاریخی از دید مسکو داشته باشند.

از زاویه دیگر، در تشریح مسئله افغانستان می‌توان بر نیازهای ملی شوروی تأکید گذاشت. هیچ قدرت بزرگی نمی‌تواند تحمل کند که در نزدیکی مرزهایش یک حکومت خصم وجود داشته باشد. ضدانقلاب در افغانستان تنها یک ضدسوسیالیست نبود، بلکه ضدروس هم بود. عدم مداخله سبب می‌شد که در آینده مشکلاتی به‌وجود آید. یک رژیم ضدانقلابی با خصوصیت مذهبی مسلمان ممکن است متوسل به همبستگی با مردم مسلمان اتحاد شوروی شود، بنابراین امکان تحریک ناسیونالیسم مسلمانان شوروی و انفصال احتمالی را به‌وجود آورد. این آثار به تهدیدی مستقیم علیه امنیت ملی و وحدت فدراسیون چندقومی شوروی منجر می‌شود. بنابراین مداخله اساساً حرکتی دفاعی بود که هر قدرت مهمی در شرایط مشابه انجام می‌داد. (در صورت وقوع یک انقلاب سوسیالیستی در مکزیک واکنش ایالات متحده چه می‌باشد؟)

نوع سوم تشریح می‌تواند بر شخصیتها و تصورات سیاستگذاران اصلی شوروی و گروههای مهم در سلسله مراتب سیاست شوروی متمرکز باشد. برخی مفسران ممکن است متذکر شوند که ارتش شوروی در سالهای اخیر نقش مهمی در تنظیم سیاست خارجی این دولت یافته و اینکه، در اوضاع حاکم بر افغانستان در پاییز سال ۱۹۷۸، رهبران نظامی فرصتی برای آزمودن واحدهای نظامی، سلاحها و تاکتیکهای شوروی در وضعیت نبرد، پیدا کردند. به‌طور

خلاصه افغانستان عرصه‌ای را برای نشان‌دادن کارآیی قدرت نظامی شوروی به سیاستگذاران غیرنظامی فراهم آورد. دیگران ممکن است متذکر گردند که مداخله مزبور به سادگی یک افزایش تعهدات را نشان می‌دهد، روند غیرقابل بازگشتی که در آن شوروی‌ها، مانند آمریکاییان در ویتنام، به‌طور فزاینده‌ای در افغانستان درگیر شدند. ابتدا در سال ۱۹۷۸ مشاوران نظامی شوروی به آن کشور رفتند، و سرانجام نقش آنان به مشارکت در مأموریتهای جنگی ارتش افغانستان ارتقا یافت، که در آنها تعداد روزافزونی از روس‌ها کشته می‌شدند. با وخیم‌شدن اوضاع، رهبران نظامی عالی‌رتبه شوروی شروع به ارائه دلیل برای مداخله فعال به‌منظور حفظ وضعیتی کردند که افغان‌ها خراب کرده بودند. تصور رهبران رده بالای غیرنظامی شوروی از وضعیت در افغانستان همسان با تصور نظامیان از این وضعیت بود. بنابراین، آنان نظر اخیر را پذیرفتند. سرانجام، عده‌ای دیگر ممکن است استدلال کنند که برژنف دبیراول وقت حزب، باتعهد به حمایت شوروی برای موفق‌شدن رژیم سوسیالیست افغانستان اعتبار شخصی خود را درگیر کرده بود و اینکه شکست در مبادرت به اقدام مؤثر علیه ضدانقلاب می‌توانست به سقوط شخص او به‌عنوان رهبر رده اول شوروی منجرشود.

همه این تشریحها احتمالاً تاحدی معتبر و موجه هستند. نکته‌ای که باید مورد تأکید قرار گیرد آن است که در هرکدام از آنها توجه بر انواع متفاوتی از متغیرهای تشریح‌کننده متمرکز است: متغیرهای سیستمی، ملی یا شخصی و تصمیم‌گیری. فصل دوازدهم می‌کوشد نشان دهد که تحت چه شرایطی هر یک از این انواع تشریح بیش از همه قانع‌کننده است. پس از مطالعه این فصل، خواننده ممکن است بخواهد چند مورد در تاریخ دیپلماسی اخیر را برگزیند و ببیند آیا می‌تواند آن مورد را بر حسب اهمیت نسبی این متغیرها «تشریح» کند.

در قسمت پنجم توجه به کنش متقابل دولتها معطوف می‌گردد. جنگ و صلح مطمئناً مهمترین مسئله در سیاستهای بین‌المللی هستند. بنابراین رفتار مربوط به روابط مبتنی بر اختلاف و کنشهای متقابل استوار بر همکاری بررسی خواهند شد.

کوتاه سخن، مفاهیم اصلی عبارت‌اند از سیستمها یا محیطهایی که در آنها عمل دولت رخ می‌دهد، بروندادهای سیاست خارجی که دامنه آن از سمت‌گیری‌ها تا اعمال تغییر می‌کند، عوامل تشریح‌کننده آن بروندادها، و سرانجام الگوهای کنش متقابلی که در برخورد و همکاری میان دولتها نمایان می‌شوند.

سیاست بین‌الملل، سیاست خارجی و روابط بین‌الملل

اگر خواننده تاکنون در استفاده از اصطلاحات روابط بین‌الملل*، سیاست بین‌الملل** و سیاست خارجی*** دچار سردرگمی بوده، تازه به خیل متخصصان این رشته پیوسته است. در مورد اصطلاحات مزبور تعریفهای گوناگونی وجود دارند، اما در مورد اینکه مناسبترین تعریفها کدامند و یا تمایزات میان آنها کجا قرار دارند، توافق اندک است. این فقدان اجماع بی‌تردید به مسئله طرحهای نظم‌بخشنده مربوط می‌شود. چگونگی تعریف این اصطلاحات عمدتاً متأثر از چیزی است که بررسی‌کننده درپی آن است و آنچه که وی مورد بررسی قرار می‌دهد تا اندازه زیاد نیز تابع برداشت، مدل یا نظریه ویژه اوست.

اکثر مطالعات به‌عمل‌آمده در زمینه «سیاست جهان»**** یا «سیاست بین‌الملل» در واقع مطالعه سیاست خارجی بوده و هسته اصلی این مطالعات به توضیح منافع، اقدامات و عناصر قدرت دولتهای بزرگ پرداخته است. از کجا، اگر چنین جایی وجود داشته باشد، سیاست خارجی به سیاست بین‌الملل مبدل می‌شود؟ تمایز میان اصطلاحات مزبور ممکن است بیش از اینکه واقعی باشد در سطح دانشگاهی مطرح گردد، اما این تمایز به‌طورکلی به تفاوت میان هدفها و اقدامات (تصمیمات و خط‌مشی‌های) یک دولت یا دولتها، و کنشهای متقابل میان دو یا چند

---

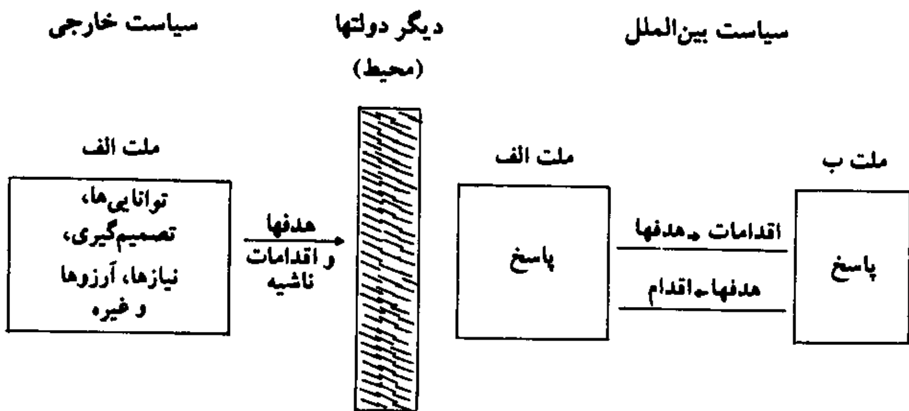
*. International Relations.

**. International Politics.

***. Foreign Policy.

****. World Politics.

دولت ارتباط پیدا می‌کند.[۶] دانش‌پژوهی که در تحلیل خود به اقدامات یک دولت در قبال محیط خارج و شرایط معمولاً داخلی مؤثر در تعیین اقدامات مزبور می‌پردازد اساساً به سیاست خارجی توجه دارد. اما شخصی که آن اقدامات را فقط به منزله جنبه‌ای از الگوی اقدامات یک دولت و واکنشها یا پاسخهای دیگران می‌پندارد، به سیاست بین‌الملل یا روندهای کنش متقابل دو یا چند دولت می‌نگرد. تمایز مزبور در نمودار زیر نشان داده می‌شود.



در این کتاب، بسته به مسئله مورد تحلیل هر دو دید به‌کار خواهد رفت. بحث در مورد هدفهای دولت، متغیرهای مؤثر در گزینش آن هدفها و برخی روشهای مورد استفاده برای دستیابی به آنها، رابطه‌ای بسیار نزدیک با مطالعه سیاست خارجی دارند. در حالی‌که بررسی سیستمهای بین‌المللی، بازدارندگی و رفتار در وضعیت برخورد، به مفهوم کنش متقابل دولتها نزدیکتر می‌شود.

---

۶. بنگرید:
Fred A. Sonderman, "The Linkage Between Foreign Policy and International Politics", in *International Politics and Foreign Policy: a Reader in Research and Theory*, ed. James N. Rosenau (New York: Free Press, 1961), pp. 8-17.

اصطلاح روابط بین‌الملل به صورت متمایز از سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی، می‌تواند به همه شکلهای دولتی و غیردولتی کنشِ متقابل اعضای جوامع مختلف اطلاق شود. مطالعه روابط بین‌الملل دربرگیرنده تحلیل سیاستهای خارجی یا روندهای سیاسی میان ملتها نیز هست، هرچند به‌علت توجه به همه جنبه‌های روابط میان جوامع مختلف، مطالعات مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی کارگری، صلیب‌سرخ بین‌المللی، جهانگردی، تجارت بین‌الملل، حمل‌ونقل، ارتباطات و گسترش اخلاق و ارزشهای بین‌المللی را هم شامل می‌گردد. دانش‌پژوهان سیاست بین‌المللی توجهی به این نوع روابط یا پدیده‌ها ندارند. مگر آنجا که با هدفهای رسمی حکومت ارتباط پیدا می‌کنند یا توسط حکومتها به‌عنوان وسایل کمک به حصول هدفهای نظامی یا سیاسی به‌کار گرفته شوند. یک مسابقه بین‌المللی فوتبال رابطه‌ای بین‌المللی یا فراملی است. کنگره جهانی انجمن بین‌المللی علوم سیاسی نیز چنین است، اما دانش‌پژوه سیاست بین‌الملل تنها زمانی به این وقایع توجه می‌کند که اثر مستقیم معقولی بر روابط بین‌الدولی داشته باشند. حدفاصل میان این دو هرگز به‌طور کامل روشن نیست. «دیپلماسی پینگ‌پنگ» بدان سبب جلب‌توجه کرد که وسیله جدیدی برای برقراری پیوندهای دیپلماتیک مهمتر میان چین و ایالات متحده شمرده می‌شد. در حالی‌که یک مسابقه معمولی پینگ‌پنگ میان استرالیا و زلاندنو ارزش اشاره‌کردن هم ندارد. همچنین، دانش‌پژوه روابط بین‌الملل به همه جنبه‌های تجارت بین‌الملل توجه دارد، در حالی‌که در سیاست بین‌الملل، به تجارت بین‌الملل تنها تا آنجا توجه می‌شود که حکومتها تهدید و تشویقها یا مجازاتهای اقتصادی را برای مقاصد سیاسی به‌کار می‌گیرند؛ مثلاً هنگامی که قول می‌دهند در مقابل حق ایجاد یک پایگاه نظامی در کشوری دیگر، تعرفه‌های گمرکی را برای آن کشور پایین آورند.

توصیف، تشریح و تجویز

هدف این کتاب آن است که به خواننده جهت درک پدیدارهای گوناگون سیاست

بین‌الملل کمک کند و از این راه او را یاری دهد تا در مورد جهان اطرافش تفکری انتقادی و تحلیلی داشته باشد. البته امروزه واژه «درک»* معانی مختلفی دارد. از نظر من این واژه بدان معنا است که خواننده ۱. با واقعیات جدید چندی آشنا خواهد شد، اما مهمتر اینکه ۲. در روندهای سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل وجوه تشابهی خواهد یافت، حتی هنگامی که میان حوادث چندین‌دهه فاصله وجود داشته باشد، ۳. قادر خواهد بود واقعیات را در نوعی چارچوب قرار دهد، به‌گونه‌ای که پیوند بهتری با یکدیگر بیابند، و ۴. خواهد آموخت که چگونه دشواری‌های تشریح سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل را دریابد. این درک به شکی سالم نسبت به آن طرحها و افکاری منجر می‌شود که مدعی‌اند همه مسائل جهانی را حل خواهند کرد، یا آن نظریه‌هایی که گمان دارند، در چند صفحه چیزی به پیچیدگی انگیزه سیاست خارجی چین، آمریکا، شوروی یا اندونزی را تشریح خواهندکرد.

قسمت اعظم این کتاب جنبه توصیفی داشته و درصدد است نشان دهد که دولتها چه سان کنش و واکنش می‌کنند و در مواردی، بویژه فصلهای دوازده تا چهارده، تحلیل بیشتر جنبه تشریحی داشته و می‌کوشد آن شرایطی را در درون ملتها و در روابط میان آنها مشخص کند که احتمال دارد نتایج معینی به بار آورد که آنها را سیاست خارجی، اختلاف یا همکاری بین‌المللی می‌نامند. از آنجا که نمی‌توان گفت عوامل الف، ب، ج، و ی در سیاست خارجی دولتها یا کنش متقابل میان آنها، به‌طور اجتناب‌ناپذیری منجربه نتایج خاصی می‌شوند، این بحث فاقد صراحت علوم دقیقه است. اما می‌توان نشان داد که چگونه و تحت چه شرایطی ـ برای مثال ـ افکار عمومی، اخلاق و حقوق بین‌الملل احتمال دارد با برخی سیاستهای خارجی ارتباط داشته (یا نداشته) باشد.

برخلاف بسیاری از رساله‌های مربوط به سیاست بین‌الملل که پیش از جنگ جهانی دوم نگاشته شده‌اند، این کتاب دارای جنبه‌های تجویزکننده بسیار اندکی است. نوشته مزبور نه قصد

---

*. Understand.

دارد حادترین مسائل زمان را حل کند و نه کتاب راهنمایی برای دیپلماتها باشد. وزیر امور خارجه یک کشور نمی‌تواند از متن این کتاب دستورالعملهایی را در مورد حل مسائل تجارت خارجی‌اش بیابد (گرچه می‌تواند در این کتاب چیزهایی در مورد فنون چانه‌زنی دیپلماتیک یا چگونگی به‌حداکثررساندن رفتار عقلایی در وضعیت بحرانی، بیاموزد). به دلایل متعدد، در این نوشته اطلاعات کاربردی وارد نشده است، اما شاید دلیل اصلی، اعتقاد نویسنده به این امر باشد که پیش از آنکه شخص بتواند از روی فراست راه‌حل مسائل را تجویز کند، بهتر آن است که با درک شرایط در روندهای اساسی سیاست بین‌المللی، یعنی اینکه مردمان و حکومتها در روابط خارجی‌شان چگونه عمل می‌کنند، کار خود را آغاز نماید.

برخی گرایشها در مطالعه سیاست بین‌الملل

هیچ ناظری در رشته‌ای این‌چنین مشحون از پیچیدگی‌ها، مسائل اخلاقی و نتایج تاریخی نمی‌تواند در تحلیل خود گرایش معینی را منعکس نکند حتی عینی‌ترین دانش‌پژوه تاحدی زندانی تجارب خویش، ارزشهای حاکم‌بر جامعه‌اش و افسانه‌ها، سنتها و قالبهای ذهنی است که ملت و محیطش را فرا گرفته‌اند. تحلیلی کلی که یک نویسنده هندی یا مصری از سیاست بین‌الملل ارائه می‌دهد، حتی اگر طرح نظم‌بخشنده یا مبنای ارجاع مشابهی را به‌کار گرفته باشند، احتمالاً بسیار متفاوت از آن تحلیلی خواهد بود که در فصلهای آتی، ارائه می‌گردد. نمی‌توان از برخی سوءتعبیرهای ناشی از دیدهای فرهنگی مختلف اجتناب ورزید. به‌هرحال، انواع دیگری از گرایشها نیز در رشته مزبور متداول هستند و دانش‌پژوه باید از آنها آگاه باشد.

نخست، بسیاری از تحلیلهای متداول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل منعکس‌کننده توجه بیش از اندازه به مسائل اساساً ملی هستند. این امر بیش از آنکه مربوط به نویسندگانی باشد که با ایجاد قضاوتهای ارزشی حقانیت کشورشان و عدم‌حقانیت دیگر کشورها را نشان می‌دهند، ناشی از این گرایش است که مسائل و اختلافات مربوط به کشورشان را

به‌عنوان مهمترین مسائل و اختلافات مطرح در جهان تلقی می‌کنند. نمی‌توان منکر اهمیت رقابت پس از جنگ شوروی و آمریکا شد، اما در بسیاری از کتابهای آمریکایی این گرایش وجود دارد که تقریباً همه مسائل سیاسی بین‌المللی در چارچوب رقابت مزبور نگریسته شوند. در چنین صورتی، سیاست بین‌الملل تقریباً مترادف با جنگ‌سرد می‌گردد، و راه‌حلها از طریق بازدارندگی هسته‌ای کارآمد، انسجام ناتو و برنامه‌های مؤثر کمک خارجی، مشخص می‌شوند. بر این پایه همواره به‌نظر می‌رسد که تهدیدها از دولتهای کمونیستی ناشی می‌شوند و همه اقدامات غرب پاسخی به آن تهدیدها تلقی می‌گردند. با استفاده از مفاهیمی مانند هدفها، توانایی‌ها، تهدیدها، تنبیهات و پاداشها که تمامی دولتها دارند، یا به‌کار می‌گیرند، می‌توان از قسمت اعظم لفاظی‌های گمراه‌کننده جنگ‌سرد مانند «امپریالیسم کمونیستی»، «جهان آزاد» و «تجاوز» اجتناب ورزید. لفاظی‌هایی که تنها می‌توانند مانع درک فنون دولتمداری رایج میان دولتها، صرف‌نظر از تعلقات ایدئولوژیکی‌شان، شوند. می‌توان بستگی شدید به ارزشهای رادیکال، لیبرال یا محافظه‌کارانه داشت و در عین‌حال پذیرفت که تهدیدهای هسته‌ای از جانب واشنگتن یا لندن به‌همان‌اندازه خطرناک‌اند که از جانب پکن یا مسکو. همچنین تنها به این خاطر که کشورهای غربی در مورد ارائه تحلیل منطقاً متعادلی از وضعیت سیاست خارجی در مقایسه با کشورهای کمونیستی دقت بیشتری نشان می‌دهند، نمی‌توان گفت برنامه‌های اطلاعاتی آنها جنبه تبلیغاتی کمتری دارند.

دومین گرایش غالب، از توجه عموم به امور غیرعادی، چشمگیر و همراه با خشونت ناشی می‌شود. کسی که مرتب روزنامه می‌خواند می‌تواند تحریف بسیار زیاد واقعیت را در جهت خشونت و برانگیختن احساسات مشاهده کند. رسانه‌های خبری توجه ما را به بحرانهای بزرگ بین‌المللی معطوف می‌دارند، در حالی‌که معمولاً از اشاره به روابط مسالمت‌آمیز میان دولتها خودداری می‌کنند. در واقع، اکثر مراودات میان دولتها مسالمت‌آمیز، آرام، پایدار و قابل

پیش‌بینی بوده و با رعایت دقیق الزامات مبتنی معاهده جریان پیدا می‌کنند.[۷] این مراودات خبرساز نیستند. یک شهروند متوسط آمریکای شمالی نقطه‌نظرهای فراوانی در مورد بحران خاورمیانه، کوبا یا آسیای جنوب شرقی دارد؛ گرچه سطح دانش او از این مسائل مهم غالباً به‌طور حیرت‌انگیزی پایین است. اما کسانی که درباره ماهیت روابط میان دولتهای اسکاندیناوی یا شکلهای همکاری میان دولتهای آمریکای لاتین واقع در حوزه سلسله جبال آند چیزی می‌دانند، چه تعدادند؟ تأکید بلاانقطاع بر خشونت و اختلاف طبعاً به دیدگاههایی منجر می‌شود که «سیاست قدرت» و جنگ‌سرد را به‌عنوان هنجارهای رفتار میان دولتها می‌پذیرند، در حالی‌که آنها واقعاً استثنا هستند.

منابع منتخب

Aron, Raymond, *Peace and War.* Garden City, N.Y.: Doubleday, 1966.

Barber, Arthur, "The Citizen, the Scholar, and the Policymaker", *Background*, 8 (1964), 79-86.

Boyd, Gavin, James N. Rosenau, and Kenneth W. Thompson, eds., *World Politics*. New York: Free Press, 1976.

Bull, Hedley, "International Theory: The Case for a Classical Approach", *World Politics*, 18 (1966), 361-77.

Fox, W.T.R. ed., *Theoretical Aspects of International Relations*. Notre Dame, Ind.: Notre Dame

---

۷. چارلز مک کللاند Charles McClelland و گاری هوگارد Gary Hoggard در مطالعه‌ای همه اقدامات دولتها در سال ۱۹۶۶ را، که در روزنامه نیویورک تایمز گزارش شده بودند، برشمردند و مورد تحلیل قرار دادند. ۳۳ درصد اقدامات مزبور به‌عنوان همکاری، ۳۱/۵ درصد به‌عنوان منازعه و ۳۳/۵ درصد به‌عنوان مشارکت (از قبیل نظرها، توضیحات و مشورتهای حکومت) دسته‌بندی شدند. به‌هرحال نباید پذیرفت که تقریباً یک‌سوم اقدامات دولتها در یک سال معین را منازعات تشکیل می‌دهند، چرا که در مطالعه مزبور تمایل این روزنامه به گزارش منازعات کنترل نشده است. بنگرید:

Charles McClelland And Gary Hoggard, "Conglict Patterns in the Interaction Among Nations", in *International Politics and Foreign Policy*, rev. ed, ed. James Rosenau (New York: Free Press, 1969), pp. 711-24.

University Press, 1950.

Frankel, Joseph, *Contemporary International Theory and the Behavior of States*. New York: Oxford University Press, 1973.

Glaser, William A., "The Types and Uses of Political Theory", *Social Research*, 22 (1955), 275-96.

Haas, Michael, "Bridge- Building in International Relations: A Neotraditional Plea", *International Studies Quarterly*, 11 (1967), 320-38.

-------, ed., *International Systems: A Behavioral Approach*. San Francisco: Chandler, 1974.

Harrison, Horace V., ed., *The Role of Theory in International Relations*. Princeton, N.J.: D. Van Nostrand Company, Inc., 1964.

Holsti, K.J., *The Dividing Discipline: Hegemony and Pluralism in International Theory*. London: Allen & Unwin, 1985.

Holsti, Ole R., "The Citizen, the Scholar and the Policy- Maker: Some Dissenting Views", *Background*, 8 (1964), 93-100.

Kelman, Herbert C., "Social- Psychological Approaches to the Study of International Relations: Definition of Scope", and "Social- Psychological Approaches to the Study of International Relations: The Question of Relevance", in *International Behavior: A Social- Psychological Analysis*, ed. Herbert C. Kelman. New York: Holt, Rinehart & Winston 1965.

Knorr, Klaus and James N. Rosenau, eds., *Contending Approaches to International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1969.

Mansbach, Richard W., And John Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, New York: Columbia University Press, 1981.

McClelland, Charles A., "The Function of Theory in International Relations", *Journal of Conflict Resolution*, 4 (1960), 303-36.

-------, *Theory and the International System*. New York: Macmillan, 1966.

Merle, Marcel, "La Problematique de L'étude des Relations Internationales en France", *Reveu francaise de science politique* 3 (Juin 1983).

Morgenthau, Hans J. "Common Sense and Theories of International Relations", *Journal of International Affairs*, 21 (1967), 207-14.

-------*Politice Among Nations*, 5th ed. New York: Knopf, 1973.

Palmer, Norman D., ed., *A Design for International Relations Research: Scope, Theory, Methods and Relevance*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, Monograph No. 10, 1970.

-------,"The Study of International Relations in the United States: Perspecitves of Half a Century", *International Studies Quarterly*, 24 (September 1980), 343-63.

Rapoport, Anatol, "Various Conceptions of Peace Research", Peace Research Society, Papers, 19

(1972), 91-106.

Riggs, Fred, ed,. *International Studies: Present Status and Future Prospects*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, Monograph No. 12, 1971.

Rosenau, James N., "Games International Relations Scholars Play", *Journal of International Affairs*, 21 (1967), 293-303.

--------, *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, rev. ed. New York: Free Press, 1969.

--------, Gary Gartin, Edwin P. McClain, Dona Stinziane, Richard Studdard, and Dean Swanson, "On Syllabi, Texts, Students and Scholarship in International Relations: some Data and Interpretations on the State of a Burgeoning Field", *World Politics*, 29 (1977), 263-340.

Russell, Frank M., *Theories of International Relations.* New York: Appleton- Century- Crofts, 1936.

Russett, Bruce M., "International Behavior Research: Case Studies and Cumulation", in *Approaches to the Study of Political Science*, eds. Michael Haas and Henry Kariel, San Francisco: Chandler, 1970.

Singer, J. David, "The Level- of- Analysis Problem in international Relations", in the *International System: Theoretical Essays*, eds. Klaus Knorr and Sidney Verba. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1961.

--------, "The Relevance of the Behavioral Sciences to the Study of International Relations", *Behavioral Science*, 6 (1961), 324-35.

Starr, Harvey, "The Quantitative International Relations Scholar as Surfer: Riding the Fourth Wave," *Journal of Conflict Resolution*, 28 (June 1974), 336-68.

Sullivan, Michael P., *International Relations: Theories and Evidence*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall, 1976.

Tanter, Raymond, and Richard Ullman, eds., *Theory and Policy In International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1972.

Thompson, Kenneth W., "Normative Theory in International Relations", *Journal of International Affairs*, 21 (1967), 278-92.

Waltz, Kenneth N., *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press, 1959.

Wright, Quincy, *The Study of International Relations*. New York: Appleton- Century- Crofts, Inc., 1955.

Yalem, Ronald, "Toward the Reconciliation of Traditional and Behavioral Approaches to International Theory", *Orbis*, 31 (1969), 578-99.

۲. نظامهای بین‌المللی تاریخی

فصل دوم

نظامهای بین‌المللی تاریخی

هر مجموعه از واحدهای سیاسی مستقل، یعنی قبایل، دولت ـ شهرها، دولتها یا امپراتوری‌ها را، که با تداوم قابل‌ملاحظه و طبق روندهای منظمی کنش متقابل دارند، می‌توان به‌عنوان نظام بین‌المللی تعریف کرد. تحلیلگران علاقه‌مند به توصیف رفتار شاخص یا ویژه این واحدهای سیاسی در قبال یکدیگر و توضیح دگرگونی‌های عمده در این الگوهای کنش متقابل می‌باشند.[1] در حالی‌که ناظران امور بین‌المللی به‌طور سنتی رفتار دولتها را برحسب خصایص و نیازهای ملی یا ویژگی‌های فردی سیاستگذاران توضیح داده‌اند. محیط خارجی و به‌خصوص ساختار قدرت و نفوذ در یک نظام بین‌المللی ممکن است آثاری ژرف بر سمت‌گیری‌ها یا هدفهای کلی یک دولت در برابر بقیه جهان داشته باشد. از این‌رو می‌توان ویژگی‌های عمده هر

---

۱. مفهوم نظام (سیستم) آنگونه که در «تحلیل نظامهای کلی» به‌کار رفته یک روش شکلی تحلیل است که می‌توان آن را برای مطالعه نظامهای اجتماعی به‌کار برد. از این اصطلاح به دو صورت استفاده می‌کنیم: ۱. به‌عنوان توصیفی از الگوهای منظم یا متداول کنش متقابل در میان واحدهای سیاسی مستقل، و ۲. به‌عنوان متغیری مستقل که به تشریح رفتار واحدهای تشکیل‌دهنده نظام کمک می‌کند. برای مطالعه تفاوت میان موارد کاربرد این مفهوم‌بنگرید:

Jay S. Goodman, "The Concept of System in International Relations Theory". *Background*, 8, (1965), 957-68.

نظام بین‌المللی را به‌عنوان مجموعه‌ای از متغیرها برای کمک به توضیح سمت‌گیری‌ها، هدفها و کنشهای مشخص واحدهای سیاسی تشکیل‌دهنده آن نظام به‌کار برد. فصل حاضر به بررسی ساختارهای بین‌المللی و روندهای سیاسی تمدنهای تاریخی منتخبی خواهد پرداخت؛ اما از توصیف طولانی درباره تفکیک وقایع تاریخی یا شخصیتها اجتناب خواهد شد، مگر در مواردی که چنان اثر عظیمی بر نظام داشته باشند که سبب دگرگونی در ویژگی‌های اصلی آن گردند. به‌منظور تأکید بر الگوهای رفتار شاخص یا تکرارشونده در میان واحدهای سیاسی دارای کنش متقابل، از ذکر جزئیات تاریخی صرف‌نظر شده است تا درک بهتر سیاست بین‌الملل تطبیقی ممکن شود و آثار ساختارها و روندها بر رفتار واحدهای تشکیل‌دهنده هر نظام، ارزیابی گردد.

هر یک از نظامهای تاریخی مورد بحث از پنج جنبه تحلیل خواهند شد:

نخست، مرزهای نظام؛ یعنی خط فاصل میان کنش متقابل و محیط خارجی، ترسیم خواهد شد. هر نظام بین‌المللی دارای مرزهای قابل تشخیصی است، یعنی خط فاصلهای جغرافیایی، فرهنگی یا موضوعی که ورای آنها کنشها و مراودات میان واحدهای سیاسی تشکیل‌دهنده نظام، اثری بر آن محیط ندارند و رویدادها یا شرایط محیط مزبور هم اثری بر واحدهای سیاسی ندارد. گرچه دولتهای چینی و دولت ـ شهرهای یونانی همزمان در سده پنجم ق.م. وجود داشتند، اما هیچ‌گونه کُنش متقابلی میان آنها مشاهده نمی‌شود. از نظر چینیان واحدهای سیاسی یونانی صرفاً بخشی از محیط خارجی ناشناخته بودند. گرچه یونانیان به اکتشاف و تجارت می‌پرداختند و این امر آنان را در تماس با مردمان بسیاری از اروپا و آسیا قرار می‌داد، زندگی سیاسی این مردمان اثر اندکی بر سیاست یونان داشت.

دوم، ویژگی‌های عمده واحدهای سیاسی که کنش متقابلشان به یک نظام بین‌المللی شکل می‌دهد، کدامند؟ در این مورد توجه ما به انواع حکومتها و تشکیلات اداری ایجادشده توسط واحدهای سیاسی، نقش شهروندان یا اتباع عادی در روابط خارجی واحدهای سیاسی، و روشهای به‌کارانداختن منابع برای دستیابی به هدفهای خارجی معطوف خواهد بود.

سوم، هر نظام بین‌المللی دارای ساختار مشخص، ترکیب ویژه‌ای از قدرت و نفوذ یا شکلهای پایدار روابط میان واحدهای مسلط و فرمانبردار می‌باشد. گاه شاخص ساختار نظام، تمرکز قدرت در یک دولت است، دولتی که در آن زمان بر دیگران مسلط می‌باشد. در دورانهای دیگر، قدرت ممکن است میان تعداد زیادی از دولتها به‌طور کاملاً یکسانی توزیع شده باشد، به‌گونه‌ای که هیچ‌یک از آنها نتواند هیچ‌گاه بر دیگران مسلط شود یا ایشان را رهبری کند، یا ممکن است ساختار مزبور دو یا چندقطبی باشد که در آن دو یا چند بلوک سازش‌ناپذیر از دولتها، که هر یک توسط دولتهای قوی‌تر رهبری می‌شوند، در برابر یکدیگر صف‌آرایی کنند. همچنین قصد داریم قدرتهای بزرگ هر دوران را تعیین و چگونگی دستیابی آنها به این موقعیت را تحلیل کنیم و وضعیت واحدهای سیاسی کوچکتر، یعنی دولتهای پیرو، بی‌طرف، یا آنهایی که به اکراه متحد شده‌اند را توضیح دهیم. این تحلیل همچنین مستلزم بحث در مورد قشربندی در هر نظام و معیارهای معمولاً به‌کار رفته برای تمییز قدرتهای بزرگ از واحدهای کوچکتر می‌باشد. تشریح ساختار هر نظام، همچنین تشخیص نظامهای فرعی عمده مانند مهمترین رقابتها، مسائل، اتحادها، بلوکها یا تشکیلات بین‌المللی را دربر می‌گیرد.

چهارم، هر نظام بین‌المللی برحسب متداولترین شکلهای کنش متقابل در میان واحدهای تشکیل‌دهنده، یعنی تماسهای دیپلماتیک، تجارت، انواع رقابتها و خشونت سازمان‌یافته یا جنگ تحلیل خواهد شد.

سرانجام، در اکثر نظامها قواعد یا عرفهای آشکار یا ضمنی، یعنی مفروضات یا ارزشهایی که تمامی روابط بر آنها استوارند، کنشهای متقابل و روندها را تنظیم می‌کنند یا بر آنها حاکمند.

روشها و نهادهای مورد استفاده برای حل اختلافات مهم میان واحدهای سیاسی نیز، به‌عنوان عوامل تنظیم‌کننده هر نظام، بررسی خواهند شد. بحث مفصل‌تر در مورد قواعد و نهادهای مهم تنظیم‌کننده رفتارهای سیاست خارجی معاصر، در فصل سیزدهم صورت خواهدگرفت.

توصیف ویژگی‌های اصلی این پنج جنبه برای همه نظامهای بین‌المللی که در تاریخ ظهور یافته و سقوط کرده‌اند، در دو فصل ناممکن است. به جای این کار، در فصل حاضر توجه اصلی به سه تمدن معطوف خواهد بود که مدارک تاریخی قابل‌ملاحظه‌ای در مورد روابط بین‌الدولی آنها وجود دارد. نظام دولتهای چینی در زمان سلسله چو Chou، نظام دولت ـ شهرهای یونانی، و سیاست بین‌الملل در ایتالیای عصر نوزایی (رنسانس) طی سدهٔ پانزدهم. فصل بعدی به بحثی در مورد نظام دولتهای اروپایی در سده‌های هجدهم و نوزدهم و نظام جهانی معاصر ـ که آشناتر هستند ـ اختصاص خواهد داشت.

سیاست بین‌الملل در دوران سلسله چو (۱۱۲۲ ق.م تا ۲۲۱ ق.م)

گرچه شرق‌شناسان معمولاً این نه سده از تاریخ چینیان را زیر عنوان «چو» قرار می‌دهند، اما در این دوران دست‌کم دو ـ و احتمالاً سه ـ ساختار اساساً متفاوت وجود داشتند که روندهای سیاسی بین‌المللی در چارچوب آنها قرار می‌گرفتند. یکی از این ساختارها نظم فئودالی بود که از سال ۱۱۲۲ ق.م.، با تأسیس سلسله مزبور، تا تقریباً ۷۷۱ ق.م. دوام یافت، سالی که پادشاهی چوی مرکزی از اربابان فئودال شورشی و «وحشیان»* شکست خورد و مجبور شد پایتخت خود را از هائو Hao (نزدیک شهر سیان Sian امروزی) به لوینگ Loyang در قسمت شرقی‌تر، منتقل کند. این عصر فئودالی دوره «چوی غربی»** نامیده شده است. دوران ۷۷۱ تا ۴۸۴ ق.م.، که به دوره «بهار و خزان»*** مشهور است، نظامی از دولتهای مستقل را جانشین نظم فئودالی سلسله‌مراتبی دولتهای کوچک در دوره چوی غربی کرد که گاه به صورت دو بلوک سازش‌ناپذیر در می‌آمدند.

به‌خاطر برخورد و رقابت میان دولتهای بزرگتر، اضمحلالِ اتحادهای پایدار و ساختار

---

*. Barbarians.

**. Western Chou.

*** Spring and Autumn.

دوقطبی قدرت و سرانجام فروپاشی خود نظام، سالهای ۴۰۳ تا ۲۲۱ ق.م. از نظر سیاسی دوره «دولتهای متحارب»* نامیده شده است.

مرزهای نظام چو

در دوره چوی غربی (فئودالی) نفوذ سیاسی پادشاهی چو، تنها سرزمین حوزه سفلای هوانگ‌هو Huang Ho- تقریباً منطقه‌ای میان هوانگ‌هو و ینگ‌تسه Yang Tze در چین مرکزی- را دربر می‌گرفت. البته مردمانی در سراسر سرزمینی که امروزه چین نوین را تشکیل می‌دهد به‌سر می‌بردند و مقامات چو با بعضی از آنان در تماس بودند؛ گرچه آنان را وحشی** تلقی می‌کردند. واحدهای سیاسی چو، صرف‌نظر از این تماسهای پراکنده با وحشیان، جدا از بقیه جهان شکل گرفتند. هنگامی که نظام دولتهای مستقل بزرگ جایگزین ساختار فئودالی شد، تماسهایی با مردم شبه‌قاره‌هند برقرار گردید. اما نشانه‌ای وجود ندارد که این کنشهای متقابل حائز اهمیت سیاسی فوری برای دولتهای چینی بوده باشد. طی دوره دولتهای متحارب واحدهای سیاسی بزرگتر قلمرو خود را گسترش دادند و بسیار از مناطقی را که وحشیان در آن ساکن بودند، چینی کردند، به‌گونه‌ای که در سال ۲۲۱ ق.م.، در بخشهایی از منچوری کنونی، منتهی‌الیه شرقی شبه‌جزیره شانتونگ Shantung و بعضی سرزمینهای واقع در جنوب و شرق رود یانگ‌تسه از نظر سیاسی سازمان یافتند و به صورت اجزای تشکیل دهنده نظام مزبور درآمدند.

ویژگی‌های واحدهای سیاسی

در دوران فئودالی، واحد سیاسی اصلی پادشاهی چو بود که سرزمین، القاب و مزایا را به تیولدارانش*** اعطا می‌کرد. در این دوره سازمان دیوان‌سالارانه پادشاهی مزبور بخوبی رشد

*. Warring States.

**. *WU*.

***. Vassals.

یافته و انجام وظایف حکومتی گوناگونی به آن محول شده بود.

افزون بر پادشاهی مرکزی که به‌طور نظری بر تمامی سرزمین موسوم بـه چـین حکـم می‌راند، تعدادی از واحدهای فئودالی کوچک ـ که به‌وسیله پادشاهی مرکزی ایجاد و حفظ شده بودند ـ نیز نقش مهمی ایفا می‌کردند. پادشاهان چو به اربابان فـئودال و مسـتخدمان کشـوری بازنشسته، در قبال پرداخت مالیات، قطعه زمینهایی شامل شهرها و روستاها را می‌بخشیدند. تیولداران همچنین ملزم به انجام بعضی وظایف دیگر، مانند همراهی پـادشاهان در جـنگها و لشکرکشی‌ها علیه وحشیان، حفاظت از مرزهای سرزمین چو، و تأمین نـیروی انسـانی ارتش پادشاه بودند. وسعت این واحدهای فـئودالی بـه‌طور قـابل‌ملاحظه‌ای تـفاوت می‌کرد. اکـثر واحدهای مزبور از شهرهای محصور و اراضی اطراف، تا شعاع حـدود شـصت مـیل تشکـیل می‌شدند.[۲] اما در برخی موارد ممکن بود پادشاه قطعه زمینی به اندازه ایالت نیویورک* را بـه نجیب‌زاده‌ای لایق پاداش دهد و نجیب‌زاده مزبور نیز می‌توانست این زمین را به تیولهایی تقسیم نماید که وسعت آنها از چند مزرعه تا چند صد میل مربع، یعنی منطقه‌ای قابل مقایسه با یک چراگاه بزرگ در تگزاس، نوسان داشت.[۳] نوشته‌های این دوره نشان می‌دهد که دست کم ۱۳۰ دولت فئودالی بزرگ در دوره چوی غربی ازپادشاهی مرکزی تبعیت می‌کردند؛ گرچـه بـرخـی مؤلفان رقم ۱۸۰۰[۴] را در مورد تعداد دولتهای مزبور متذکر می‌شوند.

---

2. Owen and Eleanor Lattimore, *China: A Short History* (New York: Norton, 1944), p.66.

*. کل مساحت خشکی ایالت نیویورک ۳۱۹/۸ میل مربع است.

3. Dun J. Li, *The Ageless Chinese: A History* (New York: Scribner's, 1965), p. 47.

۴. به‌نظر می‌رسد در مورد تعداد واحدها در نظام فئودالی مزبور توافق اندکی وجود داشته باشد.
The Multi- State System of Ancient China (Hamden, Conn.: Shoe String Press, 1953).
متذکر می‌شود که در سال ۷۲۲ ق.م.، یعنی هنگامی که نظم فئودالی بسرعت رو به اضمحلال بود، ۱۷۰ دولت وجود داشت. ادوارد ویلیام Edward T.William در صفحه ۵۶ کتاب Edward T. William, *A Short History of China* (New York. Harper &.Row, 1928) وجود تقریباً ۱۸۰۰ دولت را در اوج پـادشاهی چـو یـادآور می‌شود، فردریک هرث Friedrich Hirth در صفحه ۱۱ کتاب:
The Ancient History of China to the End of the Chou Dynasty (New York: Columbia University Press 1923).
مدعی است که از حدود ۱۳۰ دولت در ادبیات دوران چو نام برده می‌شود

از لحاظ نظری نجبا و تیولداران مجاز نبودند سرزمینشان را بدون تصویب شاهانه به زیان مالکان فئودال همسایه گسترش دهند. اما اربابان فئودال حتی در اوج قدرت چو، با یکدیگر روابطی داشتند (به جای اینکه از طریق پادشاهی باشد) و در بعضی موارد برسر غنایم ارضی به جنگ می‌پرداختند.

نجبا با انتصاب مأموران مخصوص و وضع مالیات برحسب نیازهایشان، در دولتهای خود از خودمختاری قابل‌ملاحظه‌ای برخوردار بودند. آنان ارتشی متعلق به خود داشتند (تاحدی به قصد حفظ امنیت داخلی) و در صورت تمایل می‌توانستند زمینهایشان را میان خویشاوندان و تیولداران تابع تقسیم کنند و واحدهای سیاسی کوچکتری (تیولها) را به‌وجود آورند. در اوان دوره بهار و خزان (۷۷۱ تا ۴۸۳ ق.م.)، قدرت و استقلال اربابان فئودال به زیان قدرت چوی مرکزی بسرعت افزایش یافت. تیولداران به‌خاطر گسترش وظایف دولت و نفوذ بیشتر آن در زندگی مردمان عادی، در رقابت با دستگاه اداری موجود در قلمرو چو، تشکیلات حکومتی منظمی را به‌وجود آورند. برنامه‌های عظیم آبیاری و احداث بنا، جمع‌آوری و انبارکردن غلات، ساختن شهرهای محصور و سازماندهی و نگهداری نیروهای مسلح، محتاج ایجاد ساختار و روندهای اداری منسجمی بود.[5] اربابان فئودال و شهریاران* وابسته به خاندان سلطنتی به‌کمک دستگاههای اداری که آنان را مستقل و خودکفا می‌ساخت، توانستند نه‌تنها نظارتشان را بر سرزمینهای رو به گسترش خویش حفظ کنند، بلکه همچنین در مقابل نفوذ پادشاهی مرکزی مقاومت نمایند.

تحول دیگری که استقلال دولتهای فئودالی را تقویت کرد، رشد شکلهای ابتدایی ناسیونالیسم بود. در دوره چوی غربی میهن‌پرستی مردم متوجه سران روستا و «پسر آسمان»** یعنی پادشاه چو، و تنها در بعضی مواقع، ارباب فئودال بود. اما پس از سال ۷۷۱ ق.م.، نظر به

---

5. Walker, *The Multi- State System of Ancient China*, p. 37.

*. Princes.

**. Son of Heaven.

اینکه تماسهای مردم عادی با دیگران افزایش یافت و موقعیت پادشاه چو- یعنی نشانه وحدت- خدشه‌دار شد، مردم شروع به شناخت تفاوت در گویشها، آداب و رسوم، مذهب و کیشهای معمول میان دولتها و تأکید بر آنها کردند. در اواخر دورهٔ بهار و خزان، افتخار به تمایزات محلی و وفاداری به شهریار حاکم بر دولت بسیار مشخص‌تر شد. اهمیت این تحول آن بود که طی دوره دولتهای متحارب، شهریاران بسیار آسانتر توانستند شبه‌نظامیان و ارتشهایی از دهقانان را برای نبرد در جنگهایی که به خودشان مربوط می‌شد، سازمان دهند. روستاییان و شهریاران نیز به نوبهٔ خود باور داشتند که نه‌تنها به‌عنوان وظیفه‌ای در قبال اربابان فئودال، بلکه همچنین برای استقلال و افتخار دولت خود می‌جنگند.[۶]

افزون بر پادشاهی چو، قلمروهای فئودالی مربوط به دورهٔ اولیه چو و دولتهای بزرگ مستقل که در دورهٔ بهار و خزان ایجاد شدند، واحدهای سیاسی نوع چهارمی نیز در نظام چینی وجود داشت. واحد مزبور به صورت دولت وابسته* بود که تنها در بعضی امور صرفاً محلی استقلال داشت. این دولتهای وابسته بیشتر، بازماندگان دوران فئودالی و به صورت قطعه سرزمینهای کوچکی بودند که حاکمان فئودال بزرگتر، آنها را در جریان ایجاد دستگاههای اداری و نیروهای مسلح، تسخیر و در خود ادغام نکرده بودند. دولتهای وابسته از نظر روابط خارجی تقریباً به‌طورکامل به همسایگانشان وابسته بودند.[۷]

ساختار نظام چو

طی دوره چوی غربی مرکز نفوذ در درون واحد سیاسی یعنی پادشاهی مرکزی قرار داشت که می‌توانست واحدهای سیاسی کوچکتری را ایجاد یا نابود کند. ساختار نظام در دوران

---

6. *Ibid*, p.36.

*. Fuyung.

7. Derk Bodde, "Feudalism in China", in *Feudalism in History* ed. Rushton Coulborn (Princeton, N.J: Princeton University Press, 1956), p. 56.

فئودالی براساس سلسله‌مراتب بود. بیشتر اربابان فئودال به‌خاطر کسب اراضی، کمکهای مالی و حمایت در برابر دیگران، به پادشاهی چو متکی بودند، اما به‌علت دشواری حمل‌ونقل و ارتباطات میان واحدهای واقع در سرزمینهای حاشیه نظام و همین‌طور گسترش دستگاههای اداری در واحدهای فئودالی، میان واحدهای سیاسی کوچک و پادشاهی، درجات مختلفی از وابستگی و فرمانبرداری وجود داشت. پادشاهان چو بر نواحی وسیعی از سرزمین نزدیک به شهر سیان امروزی، مستقیماً حکومت می‌کردند و در اطراف آن حلقه‌ای از دولتهای کوچک به‌وجود آورده بودند که در هر یک خویشاوند بلافصلی از خانواده پادشاه حکومت می‌کرد. این حاکمان محلی که معمولاً شاهزاده بودند، به واسطه داشتن ارتباطات جغرافیایی و خانوادگی نزدیک با پادشاهی چو، برای افزودن قدرتشان به زیان این پادشاهی، در موقعیت ضعیفی قرار داشتند. در حلقه بعدی دولتها، که دورتر از پایتخت قرار داشت، نجبای دیگری حکومت می‌کردند که آنان نیز سرزمین خود را از پادشاه دریافت کرده بودند، اما از خویشاوندان سببی یا اعضای دور خاندان حکومتگر به‌شمار می‌رفتند. پادشاهان در سرزمینهای واقع در حاشیه نظام (که منطقه تحت‌سلطه آرام نامیده می‌شد)، دولتهای کوچک بسیاری تشکیل دادند که در آنها مقامات لشکری و کشوری سابق حکومت می‌کردند؛ مقاماتی که به آنان در ازای خدمت به پادشاهان چو، سرزمین، روستاها و شهرهایی اعطا شده بود. وظیفهٔ این دولتها (موسوم به کو Kuo) نظارت‌بر فعالیتهای قبایل دشمن در ماورای مرزهای این نظام بود. تیولداران به‌خاطر این خدمت کمکهای مالی شاهانه ویژه‌ای دریافت می‌داشتند. در دوردست‌ترین مناطق نظام مزبور، سرزمینی موسوم به «قلمرو وحشیان» قرار داشت که در آن قبایل وحشی، آن دسته از تیولداران چو که وفاداریشان مورد تردید بود و گروههایی که ارتباط پراکنده‌ای با چو داشتند ـ اما به‌طور کامل چینی نشده بودند ـ ساکن بودند.

این ساختار فئودالی، تا حدی به‌خاطر تعهداتی که تیولداران و اعضای خاندان شاهی می‌بایست در قبال پادشاهی مرکزی یا مافوقهای بلافصلشان انجام دهند، برای چند سده پابرجا

ماند. رابطهٔ سلطه و فرمانبرداری نیز از طریق اسطوره‌ای رسمی حفظ می‌شد که مقرر می‌داشت پادشاه فرزند آسمان است و به امر الهی حکومت می‌کند. بنابراین چالش با قدرت او، می‌توانست به‌مثابه نوعی توهین به مقدسات تعبیر گردد.

اما پادشاهان چو قادر به جلوگیری از رشد قدرت در میان بسیاری از تیولداران نبودند. اربابان فئودال طی سده‌های متمادی قدرت سیاسی، نظامی و اداری خود را بر سرزمینهای رو به گسترش تحکیم بخشیده و در ایجاد دولتهای خودکفا موفق شده بودند. در آغاز دوره بهار و خزان، بسیاری از آنان سرزمین کافی به‌دست آورده یا تسخیر کرده بودند تا بتوانند در زمینه کمکهای مالی یا اعطای زمین، دیگر به خاندان شاهی متکی نباشند. هنگامی که نجبای جاه‌طلب به جنگ می‌رفتند و همسایه‌ای را شکست می‌دادند، حاکمان شکست‌خورده را دیگر به تیولداران تابع تبدیل نمی‌کردند، بلکه آنان و اراضی‌شان را به‌صورت جزیی از سرزمین خود درمی‌آوردند.[۸] بزرگترها بسادگی واحدهای کوچکتر را می‌بلعیدند.

افزون بر آن، حاکمان این سرزمینها به‌جای اینکه اقتدار خود را از پادشاهی مرکزی کسب کنند، به‌طور فزاینده‌ای این اقتدار را از طریق توارث به‌دست می‌آوردند. آنان خود را بی‌توجه به نسبشان، شهریار می‌خواندند.[۹] و در قرن پنجم بسیاری عنوان پادشاه را داشتند. در آغاز قرن هشتم جانشینان تیولداران و شهریاران اصلی در جنگ با یکدیگر و حتی با خود پادشاهی چو مشغول بودند. در ۷۰۷ ق.م. یک تیولدار، عملاً ارتش پادشاه چو را شکست داد[۱۰] و پنجاه سال پس از آن جمعی از رهبران دولتهای قدرتمندتر جانشین تاج و تخت چو را تعیین کردند.[۱۱] پادشاهی مرکزی به‌گونهٔ فزاینده‌ای مجبور بود برای حفظ حیثیت و قدرتش برکسانی متکی باشد که به‌طور نظری تابع آن بودند. بنابراین در فاصله سده‌های هشتم و هفتم ق.م.، الگوهای

---

8. Li, *The Ageless Chinese*, p. 59.
9. Williams, *A Short History of China*, p. 62.
10. Li. *The Ageless Chinese*, p. 50.
11. Walker, *The Multi- State System of Ancient China*, p. 27.

وابستگی برعکس شده بودند. گرچه پادشاه اهمیت تشریفاتی مشخصی راحفظ کرده بود، اما رهبران دولتهای مستقل به هیچ‌روی خود را ملزم به رعایت خواستهای وی نمی‌دیدند.

طی چهار سده ساختار چو از نظامی که در آن رابطه شاخص رابطه نوع فئودالی با الگوهای سلطه و فرمانبرداری آشکارا تثبیت‌شده بود، به نظامی تغییر یافت که در آن تعداد اندکی از دولتهای مستقل، بدون هیچ‌گونه سلسله مراتب قدرت و نفوذ دائمی، کنش متقابل داشتند. دوری بسیاری از واحدهای فئودالی از قدرت مرکزی[12]، گسترش آنها به زیان دیگر واحدها (و بدین‌ترتیب ایجاد واحدهای سرزمینیِ بزرگتر)، رشد وفاداری‌های مردم و ایجاد دستگاههای اداری، که واحدهای سیاسی را خودکفاتر گرداند[13]، مهمترین شرایطی بودند که این تحول را امکان‌پذیر ساختند. تعداد واحدها در اواخر دوره بهار و خزان و در دوره دولتهای متحارب با هر تسخیر یا ادغام جدیدی تغییر می‌یافت؛ اما معمولاً بین ده تا پانزده واحد در نوسان بود. در سال ۲۳۰ ق.م.، تنها هفت دولت بزرگ و سه واحد کوچکتر، به‌عنوان واحدهای مستقل باقی مانده‌بودند.

روندهایی که براساس آنها واحدهای کوچکتر جذب واحدهای بزرگتر می‌شدند به‌طور معمول متضمن کاربرد زور بودند. برای مثال، دولت چه‌ای Ch'i بویژه در زمینه گسترش سرزمینش به زیان همسایگان کوچکتر موفق بود. وقایع تاریخی این دوره نشان می‌دهد که چه‌ای در سال ۶۶۴ ق.م. «دولت چنگ Chang را تحت‌سلطه درآورد»؛ چهار سال بعد نیز «دولت ینگ Yang را از میان برداشت». در سال ۵۶۷ ق.م.، دولت چه‌ای، دولتهای لی Lai و ته‌آنگ Tang را نابود کرد و در ۵۴۹ سرزمین شیه‌کن[14] Chieh- Ken را تصرف نمود. در سایر موارد حاکمان دولتهای کوچکتر حمایت واحدهای بزرگتر را داوطلبانه خواستار می‌شدند و به صورت

---

12. Wolfram Eberhard. *A History of China* (London; Reoutledge and Kegan Paul, Ltd., 1950), p.34.

۱۳. در مورد بحث پیرامون دلایل اقتصادی زوال فئودالیسم بنگرید: Li *The Ageless Chinese*, pp. 60-61.

14. Walker, *The Multi System of Ancient China*, p. 29.

تحت‌الحمایه دولتهای وابسته یا استانهای نیمه‌مستقل درمی‌آمدند. در ۶۴۵ ق.م.، حکومت دولت چین Chin با دادن هشت شهر برای استرداد حاکم خود، که توسط مردم چه‌این Ch'in ربوده شده بود، سرزمینهایی را از کف داد. در برخی موارد دیگر، دولتها به مبادله سرزمین با دیگران یا فروش سرزمین آنها مبادرت می‌ورزیدند.

به‌خاطر کاهش سرزمینهای اشغال‌نشده قابل‌جذب، دولتها به‌طور فزاینده به جنگ با یکدیگر پرداختند. ایجاد گرایش به قطبی‌شدن قدرت میان دولتهای شمالی، که (تنها به‌طور تشریفاتی) هنوز خود را تابع پادشاهی چو می‌دانستند، اما تحت‌رهبری یا سلطه واقعی دولت چه‌ای قرار داشتند، و چند دولت جنوبی زیر سلطه چه‌او Ch'u، یکی از نتایج این جنگها بود. این دو گروه‌بندی نظامهایی فرعی به صورت اتحادهای ابتدایی را تشکیل دادند و نیز ابزارهایی برای چه‌ای و چه‌او بودند که تاحدی برای مقاصد این دو دولت به‌کار می‌رفتند. دو بلوک مزبور تقریباً همانند بلوکهای غرب و شوروی پس از جنگ جهانی دوم بودند، با این تفاوت که آنها هرگز ثبات زیادی نداشتند. برای مثال در دوره دولتهای متحارب مشاهده می‌گردد که اعضایی از دو بلوک شدیداً علیه متحدانشان به نبرد پرداختند.

در نظامی که توسعه اراضی به‌صورت هدف اولیه سیاست دولت درآمده و قدرت میان ده یا پانزده دولت بزرگ توزیع شده بود، نقشی برای بی‌طرفی وجود نداشت. واحدهایی که کوشیدند از منازعات دولتهای دیگر یا اتحادها دور بمانند در نهایت با نابودی، جذب توسط دولت یا بلوکی دیگر، یا در مورد اتحاد چوی شمالی، با نوعی حالت نیمه استقلال مواجه شدند که در آن خودمختاری فرهنگی و سیاسی قابل‌ملاحظه‌ای وجود داشت؛ اما بی‌طرفی نظامی مجاز نبود.[۱۵]

در سده سوم، به‌علت اینکه همه دولتها بی‌توجه به تعهدات ناشی از اتحادها یا دوستی‌های سنتی، جنگ با یکدیگر را آغاز کردند، آنچه از وحدت چین باقی مانده بود از میان

---

15. *Ibid.*, p. 101.

رفت. جنگها به‌صورت عملیات بزرگ کشتار و نابودی درآمدند که برای ثبات سیاسی و اقتصادی طرفهای پیروز یا شکست خورده نتایج جدی دربر داشتند. در فاصله سالهای ۲۳۰ و ۲۲۱ ق.م.، دولت چه‌ای که به‌عنوان یک واحدسیاسی نیمه‌وحشی و تاحدی دوردست در منتهاالیه غرب قرار داشت، دولتهای هان Han، چائو Chao، وی‌ای Wei، چه‌او، ین Yen و سرانجام چه‌ای را تصرف کرد و به سلسله چو و نظام متشکل از دولتهای مستقل پایان بخشید. این نظام جای خود را به امپراتوری چین داد که در آن سلسله هان حکومت می‌کرد. امپراتوری مزبور همه نشانه‌های نمادین فئودالیسم و استقلال سیاسی واحدهای سرزمینی جداگانه را با موفقیت نابود ساخت.[۱۶]

شکلها و معیارهای قشربندی در دوره چوی غربی با نظم سده‌های میانه اروپا شباهت داشت. موقعیت و حیثیت هر واحد سیاسی بر رابطه شخصی میان پادشاه مرکزی و تیولدارانش مبتنی بود. از این‌رو هر واحد سیاسی از لحاظ وظایف دیپلماتیک و تشریفاتی، برحسب لقب اصلی که پادشاه به رهبر آن واحد اعطا می‌کرد، تقریباً همردیف القاب شهریار، دوک، مارکی، اِرل (کنت)، ویکُنت و بارون، طبقه‌بندی می‌شد. در دوره بهار و خزان، قشربندی برمبنای عناصر قابل رؤیت قدرت و حیثیت صورت می‌گرفت. حاکمانی که در سده هشتم ق.م.، در گردهمایی‌های بین‌المللی حضور می‌یافتند دیگر خود را طبق القاب رسمی نیاکان فئودال خود طبقه‌بندی نمی‌کردند. پس از سال ۷۷۱ ق.م.، حیثیت و اهمیت یک دولت در نظام مزبور در درجه نخست برمنابع نظامی موجود آن دولت و در درجه دوم بر حیثیت،ثروت، ارتباطات خانوادگی حاکمانش استوار بود. تعداد ارابه‌های جنگی چهاراسبه آشکارترین شاخص قدرت دولت محسوب می‌شد.[۱۷] دیگر شاخص حیثیت و اهمیت دولت به تعداد و کیفیت متحدانی ارتباط می‌یافت که دولت مزبور می‌توانست کمک نظامی آنها را به‌حساب آورد.

---

16. Li, *The Ageless Chinese*, p. 56.

17. Cheng Te- K'un, *Shang China* (Cambridge, Eng.: W. Heffer and Sons, Ltd., 1960), p. 295.

از آنجا که چینیان در مورد موقعیتشان در نظام دولتهای چینی حساسیت بسیار داشتند، غالباً می‌کوشیدند با کسب پیروزی‌های نظامی چشمگیر، یا ـ اگر جنگی در میان نبود ـ با ترتیب‌دادن سانهای نظامی برای رجال بازدیدکننده، دیگر دولتها، همسایگان، متحدان و دشمنان خود را تحت‌تأثیر قرار دهند. برای مثال در سال ۵۲۹ ق.م.، حکومت چه‌ای یک نمایش نظامی ترتیب داد که در آن ۴۰۰۰[۱۸] ارابه جنگی شرکت داشتند. از آنجا که در بزرگترین ارتش مجهز طی اوایل سلسله چو تنها ۳۰۰۰ ارابه[۱۹] جنگی وجود داشت، آشکار است که آن دولت در تلاش برای تأثیر بر دیگران از راه قدرت‌نمایی، تقریباً تمامی توانایی نظامی خود را به نمایش گذاشته‌بود.

با هر معیار ارزیابی اعم از نیروهای نظامی موجود، ارتباطات خانوادگی، ثروت یا تعداد متحدان، پس از اینکه قدرت پادشاهی چو ابعاد نمادین یافت، هیچ‌گونه سلسله مراتب پایدار موقعیت و قدرت وجود نداشت. تعدادی از دولتهای نسبتاً بزرگ و برابر از قدرت نظامی و موقعیت دیپلماتیک برخوردار بودند. دولتهای مزبور را می‌توان قدرتهای بزرگ آن دوران تلقی کرد، دولتهایی که به‌رغم برابری تقریبی با یکدیگر، سرنوشت واحدهای کوچکتر را، از راه ادغام یا از طریق رهبری اتحادها تعیین می‌کردند. نظریه اینکه الگوهای اتحاد بسرعت دگرگون می‌شدند و رهبری میان دولتهای چه‌ای، چین و چه‌اون Ch'un در شمال، و دولتهای چه‌او، وو Wu و یوان Yuen در جنوب، دست‌به‌دست می‌گشت، در اوایل دوره بهار و خزان هیچ دولت واحدی بر آن نظام مسلط نبود. به هرحال، در اواخر این دوره و در سراسر دوره دولتهای متحارب، قدرت و موقعیت در درجه نخست به رهبران دو نظام اتحاد اصلی، یعنی دولتهای چه‌ای و چه‌او و در غایت به چین که بر دولتهای دیگر فائق آمده بود، تعلق داشت.

پس از قدرتهای بزرگ دولتهای کوچکتر قرار می‌گرفتند، یعنی واحدهایی سیاسی که

---

18. Walker, *The Multi- State System of Ancient China*, p. 48.

19. Cheng, *Shang China*, p. 295.

تمام شرایط لازم برای استقلال را داشتند، اما به سبب فقدان توانایی نظامی، منابع اقتصادی، ارتباطات خانوادگی، یا تأسیسات دفاعی (مانند شهرهای محصور)، برای بقای خود مجبور بودند به قدرتهای بزرگ و اتحادیه‌های ایجادشده از سوی آنها متکی باشند. گروه سوم، دولتهای فو-یونگ Fu-Yung یا دولتهای وابسته، و تحت‌الحمایه‌های کوچکتر را شامل می‌شد که استقلال خود را مدیون حسن‌نیت حامیانشان بودند. وسعت این واحدها بندرت از هشت میل مربع تجاوز می‌کرد و به‌عنوان فرودست‌ترین واحدها در نظام سیاسی چین، به مرکز تشریفاتی نظامی یعنی پادشاهی چو، دسترسی دیپلماتیک مستقیم نداشتند، بلکه می‌بایست به‌طور غیرمستقیم از طریق حامیانشان با مرکز ارتباط برقرار کنند.[۲۰]

شکلهای کنش متقابل

طی دوره فئودالی مراودات سیاسی و تجاری در میان واحدهای مزبور، در سطحی پایین قرار داشت، مگر در مواقعی که میان دوک‌ها، شهریاران و دیگر نجبا از یک‌سو و پادشاهی چوی مرکزی از سوی دیگر، روابط دیپلماتیک و تشریفاتی رسمی برقرار بود. کنش متقابل و ارتباطات شدیداً از الگوی اقتدار در نظام مزبور تبعیت می‌کردند، هرچند واحدهای فئودالی همجوار طبعاً روابط بسیاری با یکدیگر داشتند.

در دوره‌های بهار و خزان و دولتهای متحارب، هر یک از دولتهای مستقل روابط خارجی خود را بدون مراجعه به مرکز رسمی امپراتوری تنظیم می‌کردند. در این دوره‌ها نه‌تنها تماسهای رسمی دیپلماتیک، بلکه همچنین تماسهای تجاری و بازرگانی فزاینده‌ای میان دولتها وجود داشت. دولتهای چینی هرگز تشکیلات دیپلماتیک دائمی ایجاد نکردند، هرچند تکرار موارد تشکیل اتحاد، اعلام جنگ، برقراری صلح یا حفظ حیثیت در نظام مزبور از طریق نمایشهای تشریفاتی یا نظامی، تقریباً به برقراری مراودات دیپلماتیک مستمر میان واحدها منجر شد.

---

20. Walker, *The Multi- State System of Ancient China*. p. 38.

منابع و مآخذ چینی متعلق به این دوره مراودات دیپلماتیک یادشده را بدین شرح فهرست می‌کنند: چه‌آاو Ch'ao بازدید یک حاکم از دربار دیگری، هویی Hui نشستهای میان مقامات دائمی حکومت دو یا چند دولت، پ‌این p'in اعزام هیئتهای دوستانه برای تحقیق یا کسب اطلاع شیه Shih تبادل مأموران مخفی، و شو Shou برگزاری میهمانی‌های شکار که در آنها نمایندگان حکومتی، امور دیپلماتیک را با تفریح درمی‌آمیختند.[۲۱] تشریفات همراه با این مراودات چنان طولانی بودند که بسیاری از دولتها در عمل، ارتباطات دیپلماتیک دائمی با یکدیگر داشتند.

این مراودات اغلب با امنیت و هدفهای توسعه‌طلبانه دولت رابطه‌ای مستقیم داشت، حتی هنگامی که تماسها به ظاهر دارای مقاصد تشریفاتی بودند. تقریباً همه رویدادهای مهم در زندگی خاندان حکومتگر، مانند قبول تاج و تخت سلطنت، خاکسپاری حاکم پیشین، ازدواج میان خانواده‌ها یا حاکمان، یا حتی تولد یک کودک در خانواده حاکم، مستلزم حضور نمایندگان دیپلماتیک از دیگر دولتهای دوست بود و از این فرصتها برای چانه‌زنی در مورد منافع دولت استفاده می‌شد.[۲۲] ازدواج میان خاندانهای حکومتگر وسیله‌ای برای حفظ و تداوم اتحادها به‌شمار می‌رفت، رویه‌ای که دانش‌پژوهان تاریخ دیپلماسی در سده‌های جدید اروپا، با آن آشنایی دارند.

جنبه منحصربه‌فرد مراودات درون نظام چینی، گستردگی این مراودات در میان دولتهای دارای سنتهای مذهبی و فرهنگی متفاوت بود. گرچه چه‌او و چه‌این دولتهای چینی‌شده تمام‌عیاری نبودند، اما می‌توانستند با دیگران اساساً برمبنایی برابر کنش متقابل داشته باشند. جنگ، اتحاد و صلح آشکارا با توجه به هدفها و منافع فوری یک دولت به‌وجود می‌آمد، در حالی‌که سمت‌گیری یک دولت در برابر دیگران، ارتباط زیادی با تمایزات ایدئولوژیک یا

21. *Ibid.*, p. 75.
22. *Ibid.*, p. 78.

فرهنگی پیدا نمی‌کرد. بنابراین، حتی اگر دولتی اتحاد با بی‌فرهنگ‌ترین وحشیان حاشیه نظام را به نفعش می‌دید، تردیدی از این بابت به خود راه نمی‌داد.[۲۳]

مبادله بازرگانی شکل دیگری از کنش متقابل محسوب می‌شد. این مبادله معمولاً به شکل رابطه‌ای خصوصی میان بازرگانان بود؛ کسانی که می‌توانستند آزادانه از سرزمین یک دولت به سرزمین دولت دیگر سفر کنند و معاملاتشان را بدون دخالتهای اداری انجام می‌دادند. به‌هرحال از آنجا که غلات و دیگر کالاها برای تغذیه ارتش مورد نیاز بودند، دولتها علاقه داشتند ذخایر کافی برای تدارک نیروهای خود به‌هنگام بدی محصول در اختیار داشته باشند. نظربه اینکه حکومتهای مزبور همواره نمی‌توانستند ذخایر کافی را از محصولات دهقانان خود تأمین کنند، گاه مجبور می‌شدند جهت خرید محصولات کشاورزی از سایر دولتها، هیئتهای اقتصادی اعزام‌دارند.[۲۴]

در دوره‌های بهار و خزان و دولتهای متحارب، جنگ شکل متداول کنش متقابل میان دولتها بود. برای مثال ثبت شده است که دوک هوان Duke Huan از دولت چه‌این، طی ۴۳ سال حکومت ۲۸ بار به جنگ رفت.[۲۵] در نظم فئودالی، نیروی نظامی (که بخشی از آن را تیولداران تدارک می‌دیدند) عمدتاً توسط پادشاهان چو علیه وحشیان و گاه علیه نجبای ماجراجو، به‌کار می‌رفت؛ نجبایی که پنداشته می‌شد اعمالشان به منافع امپراتوری زیان می‌رساند. در نظام مزبور که از دولتهای مستقل تشکیل می‌شد، همه واحدها از خشونت سازمان‌یافته به‌عنوان روشی برای دستیابی به هدفهای خود، اعم از تصاحب سرزمین، گرفتن برده، کسب افتخار، یا به‌دست‌آوردن متحد، استفاده می‌کردند. طی دوران فئودالی، درگیری‌ها بندرت شکل نبردی می‌یافت که به نابودی منجر شود، بلکه بیشتر آزمایش قدرت، زیرکی و موفقیت بود.[۲۶] قواعد

---

23. *Ibid.*, p. 99.
24. *Ibid.*, p. 80.
25. Li, *The Ageless Chinese*, p. 50.
26. Kenneth S. Latourette, *The Chinese: Their History and Culture* (New York: Macmillan, 1959),

جنگی نسبتاً منسجمی حکمفرما بود (برای مثال، جنگجوی سوار بر ارابه نمی‌توانست با فردی از رده بالاتر یا پایین‌تر بجنگد) و به تعدیل قدرت تخریبی نبرد کمک می‌کرد. به هرحال در دوره دولتهای متحارب، جنگها به‌صورت برخوردهای بزرگ درآمده بودند و در مقیاس ارتشهای بزرگ و چندصد هزار نفری درمی‌گرفتند. کشتار وسیع جایگزین نبرد تن‌به‌تن میان جنگجویان سوار بر ارابه شد و تلفات جنگ، حتی با معیارهای امروزی، ابعادی بزرگ یافت. گفته شده است که در سال ۲۷۴ ق.م، یک ژنرال دولت چه‌این ۱۵۰/۰۰۰ تن از سربازان دشمن را کشت، و قتل‌عام اسیران جنگی نیز رویدادی متداول به‌شمار می‌رفت.[۲۷]

چینیان همچنین شکلهای مختلف براندازی و مداخله در امور داخلی دیگر دولتها را به‌عنوان روشهای دستیابی به هدفهایشان به‌کار می‌بردند. تعدادی از منازعات دودمانی و ازدواجهای میان خانواده‌های دولتهای مختلف وضعیتهایی را به‌وجود آورد که یک حکومت می‌توانست از برخی مدعیان تاج و تخت در سرزمین همجوار جانبداری نماید، و چنانچه در ایجاد توطئه‌ها یا دسته‌بندی‌های خائنانه موفق می‌شد، می‌توانست به برانگیختن انقلابها یا کودتاها یاری رساند و حاکمی مطیع، یا دست‌کم دوست را بر سریر قدرت بنشاند. به قول یک نویسنده[۲۸]، دولتهای چینی برای گسترش نفوذشان در سایر مناطق همواره روشهای براندازی را به‌کار می‌گرفتند. برای مثال در دوره بهار و خزان، دست‌کم ۳۶ مورد براندازی موفق وجود داشت که غالباً هنگامی به نتیجه می‌رسید که دولت مداخله‌گر به‌منظور تضمین پیروزی عناصر یاغی، در آخرین لحظه اقدام به نمایش قدرت می‌کرد.

قواعد حاکم بر نظام

در اواخر دوره سلسله چو، میان قواعد رسمی، سنتها و اسطوره‌هایی که انتظار می‌رفت

---

p. 61; Marcel Granet, *Chinese Civilization* (New York: Meridian Books, 1951), p. 290.

27. Eberhard, *A History of China*, p. 57; Li *The Ageless Chinese*, p. 56.

28. Walker, *The Multi- State System of Ancient China*, p. 86.

بر روابط واحدهای سیاسی و رفتار واقعی دولتهای مستقل حاکم باشند، ناسازگاریهای قابل‌ملاحظه‌ای وجود داشت. سنتهای رسمی و قواعد عرفی رفتار، که نوشته فیلسوفانی چون کنفسیوس پشتوانه آنها بود، بر وحدت، فرمانبرداری از «پسر آسمان»، هماهنگی میان همه اجزای نظم سیاسی و تعهد تمامی زیردستان در مقابل بالادستان ـ اعم از پسران در مقابل پدران یا تیولداران در برابر اربابان ـ تأکید می‌ورزیدند.

اما رویه رایج در دوره‌های بهار و خزان و دولتهای متحارب، با سنتها و رسوم معمول در نظم فئودالی منطبق نبود. در نظامی متشکل از دولتهای مستقل، جاه‌طلب و قدرتمند متعدد، وجود چنین قواعدی نامناسب بودند. به جای آن، واحدهای اصلی قواعد و رسومی را ایجاد کردند که خصوصیات سیاسی و نظامی عمده این نظام را منعکس می‌ساختند. نظریه‌های رسمی در مورد سلسله‌مراتب، حکومت امپراتور بر همه اتباع و پیروی از الگوهای روابط بالادست ـ زیردست در مخالفت با مفروضات دو دوره اخیر قرار گرفتند که طبق آنها دست‌کم قدرتهای بزرگ، کم‌وبیش به صورت واحدهای برابر مستقل و فارغ از محدودیتهای تحمیلی پادشاهی چو بودند. معاهدات بسته‌شده پس از سال ۷۷۱ ق.م.، حتی در مواردی که مقامات چو مشارکت داشتند، میان واحدهای برابر بود. تعهدات تنها با رضایت هر دو طرف وارد معاهده می‌شد و برخلاف دوران چوی غربی، هیچ مقامی دارای حقوق قانونی و عرفی در سرزمینهای دولت مستقل دیگری نبود. حتی میان دولتهای چینی و گروههای وحشی مختلف پیمانها برمبنای برابری طرفها بسته می‌شد. به هرحال، هیچ‌گونه اعتقادی به حرمت استقلال وجود نداشت، زیرا طی سراسر دوره‌های بهار و خزان و دولتهای متحارب، واحدهای بزرگتر سرزمینهای کوچکتر را تسخیر و در خود ادغام می‌کردند، بدون‌اینکه قصد داشته باشند پس از گذشت اندک مدتی، استقلالشان را به آنها بازگردانند. بدین‌ترتیب سرزمینها تسخیر و به‌سادگی ضمیمهٔ واحدهای بزرگتر می‌شدند.

در معاهداتی که حاوی تعهدات ویژه دولتها در قبال یکدیگر بودند و راههای اجرای آنها

را پیش‌بینی می‌کردند، قواعد صریحتری تنظیم شده بودند. یکی از ضمانتهای اجرای معاهدات رویهٔ مبادله گروگان بود. این امکان وجود داشت که یک دولت چند شهر یا اعضایی از خاندان حکومتگر را به گرو بگذارد تا در صورت نقض تعهداتش، طرف دیگر معاهده آنها را نگه دارد یا از میان ببرد. در میان قواعد عرفی، قواعدی بودند که می‌خواستند دولتها در فواصلی منظم نمایندگانی را نزد یکدیگر بفرستند، اعضای دو نظام اتحاد اصلی، هر سه سال یک‌بار حداقل یک هیئت را به دربار رئیس مجمع اتحاد، گسیل دارند و دست‌کم هر پنج سال یک‌بار، نشستی از «سران» تشکیل دهند.[29] دیگر قواعد، انواع رفتارها و کردارهای مقتضی در جنگها را به تفصیل توضیح می‌دادند، گرچه در اواخر عمر نظام چینی، این قواعد جنگ در عملیات بزرگ نظامی به قصد نابودسازی، مرتباً نقض می‌شد.

در دوران فئودالی، پادشاهی چو در اکثر برخوردها، به‌طور مستقیم میانجیگری می‌کرد؛ مگر در برخوردهای مربوط به حاشیه نظام، که در آنجا نفوذ قدرت مرکزی به حداقل می‌رسید. با تضعیف قدرت نفوذگذاری پادشاهی چو در میان دولتهای جدیدالاستقلال، اختلافات تنها با دخالت مستقیم خود آنها قابل حل بود. در اوایل دورهٔ بهار و خزان برای میانجیگری یا برقراری سازش نهادهایی وجود نداشتند. اما با توسعه دو نظام اتحاد، این نظامها برای حل اختلافاتی که در درون اتحاد پدید می‌آمدند، روشهایی را ایجاد کردند. حفظ صلح و همکاری در میان اعضا، به‌نفع اتحاد و یا دست‌کم به‌نفع قدرتهای مسلط در هر اتحاد بود. بنابراین هنگامی که میان دو عضو مناقشاتی درمی‌گرفت، دیگر اعضا اغلب لازم می‌دیدند که با یافتن راه‌حلی مبتنی‌بر میانجیگری، و یا اگر چنین امری ممکن یا محتمل نبود، با تهدید یا وادار کردن یک یا هر دو طرف به ختم اختلافاتشان، در مسئله دخالت نمایند. فزون بر آن، در سال ۵۴۶ ق.م.، برخی از دولتهای کوچکتر که پیوسته قربانی همسایگان بزرگتر شده بودند، خواستار تشکیل گردهمایی دولتها گردیدند که در آن معاهده عدم‌تجاوز چندجانبه‌ای با موفقیت تنظیم شد. نتیجه آن ۴۰

29. *Ibid.*, p. 81.

سال ثبات و عدم‌خشونت نسبی در روابط میان دولتها بود. به هرحال، همه روشهایی که دولتهای چینی در دورهٔ بهار و خزان به‌کار می‌گرفتند، در دورهٔ دولتهای متحارب بسرعت کنار نهاده شدند، دوره‌ای که در آن اختلافات تقریباً به‌طور کامل با کاربرد زور حل و فصل می‌شدند.[۳۰]

اکنون می‌توانیم دو نکته را که در سراسر این کتاب مورد توجه ویژه خواهند بود خلاصه کنیم: نخست، ریشه‌های تغییر شکل یک نظام به نظام دیگر و دوم، اثری که ساختار نظام بر عملکرد سیاست خارجی هر یک از اجزای تشکیل‌دهنده نظام دارد. در مورد نکته نخست، عوامل اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را که موجب ثبات یا دگرگونی در نظام چینی شدند، در جدولی مشخص می‌کنیم. منظور ما از ثبات آن نیست که جنگ یا برخوردی وجود نداشت، بلکه بیشتر آن است که خصوصیات اساسی نظام مزبور (مرزها، ماهیت واحدها، ساختار، شکلهای کنش متقابل و قواعد) اصولاً بی‌تغییر باقی ماندند. به هرحال، تحولات دیگری رخ دادند که موجب تغییرات اساسی در یک یا چند خصوصیت آن نظام شدند.

جدول ۲ـ۱: ریشه‌های ثبات و دگرگونی در نظامهای بین‌المللی چین باستان

دوره	ریشه‌های ثبات	ریشه‌های تغییر
چوی غربی (۱۱۲۲تا۷۷۱ ق.م.)	اسطوره «پسر آسمان» نظارت امپراتور بر همه سرزمین، اعطای القاب کمک نظامی و	ارتباطات‌ناچیزمیان «دولتهای» خارجی و پادشاهی مرکزی توسعه توانایی‌های اداری و

30. Li, *The Ageless Chinese*, p. 53; Walter, *The Multi State System of Ancient China*, p. 88.

ادامهٔ جدول ۲ـ۱: ریشه‌های ثبات و دگرگونی در نظامهای بین‌المللی چین باستان

دوره	ریشه‌های ثبات	ریشه‌های تغییر
	مالیاتی واحدها به امپراتور صلاحیتهای نظامی و اداری عالی امپراتور	نظامی دولتها نضج ناسیونالیسم گسترش ارضی برخی دولتها
بهار و خزان (۷۷۱ تا ۴۸۳ ق.م.)	استمرار اسطوره وحدت در شخص امپراتور توسعه قواعد دوجانبه و عرفی برای تنظیم کنش متقابل میان دولتها ایجاد روشهای حل اختلاف (غالباً سلطه دولتهای بزرگ بر دولتهای کوچک) برقراری ارتباط سهل‌تر وجود توازن قوای تقریبی میان قدرتهای سازش‌ناپذیر اصلی	گرایش به ساختار دوقطبی قدرت رشد مداوم ارتشهای بزرگ زوال قواعد عرفی جنگ رشد دولتهای بزرگ
دولتهای متحارب (۴۰۳ تا ۲۲۱ ق.م)	عملکرد ضعیف اتحادها	عدم وجود سرزمینهای دیگر برای توسعه ارضی در خارج از *نظام ظهور و سلطه چه‌این* *از میان‌رفتن بلوکها و تعادل* موجود میان آنها جنگهای نابودکننده

این سه نوع نظام بین‌المللی چینی که تفاوت اساسی با یکدیگر دارند، چه‌سان می‌توانند به سیاست خارجی دولتهای خاصی که این نظامها را شکل می‌دهند، مربوط گردند؟ بویژه ساختار نظام مزبور چگونه می‌تواند، به‌عنوان یک متغیر، عملکرد سیاست خارجی واحدهای سیاسی مورد بحث را توضیح دهد؟

در دوران فئودالی، واحدها در روابط خود با پادشاهی مرکزی در موقعیت ضعیفی بودند و در روابط خارجی خود، آزادی عمل اندکی داشتند. واحدهای کوچکتر، به‌علت وجود تعهدات قراردادی و اسطوره‌ای سنتی در مقابل مرکز- جز در موارد نادر- نمی‌توانستند روابطشان بایکدیگر را مغایر با سیاستها و قواعد مقرر از سوی امپراتور تنظیم کنند. به‌هرحال، در مقاطعی از دوره‌های بهار و خزان و دولتهای متحارب، یعنی زمانی که توانایی‌های نظامی و نفوذ دیپلماتیک میان تعدادی از واحدهای سیاسی نسبتاً برابر به‌طور گسترده‌ای پراکنده بود و بلوکها عملکردی نداشتند، ساختار مزبور محدودیتهای کمتری را برای اقدامات و هدفهای خارجی دولتها به‌وجود می‌آورد. مطمئناً دولتهای کوچکتر، پیرو یا تحت‌الحمایه واقعی بودند، اما دولتهای متوسط و بزرگ، آزادی عمل چشمگیری داشتند. دولتهای مزبور می‌توانستند اتحاد تشکیل دهند یا آن را از میان بردارند؛ با انزواگرایی امنیت خود را تأمین کنند، یا بکوشند با اتخاذ بی‌طرفی از خود دفاع نمایند، گرچه در مورد اخیر معمولاً موفق نبودند. برخلاف نظام فئودالی که در آن هدفها و سیاستها را یا پادشاه تعیین می‌کرد و یا از راه چانه‌زنی میان پادشاه و تیولداران مورد موافقت قرار می‌گرفت، نظام مبتنی‌بر پراکندگی قدرت مستلزم چانه‌زنی مستقیم میان دولتهای مستقل رقیب‌بود.

بنابراین، نظام چینی در دورهٔ بهار و خزان نشان می‌دهد که اگر قدرت پراکنده باشد، برای گزینش سمت‌گیری‌های سیاست خارجی عرصه عمل قابل‌ملاحظه‌ای وجود دارد. اما ممکن است ایمنی در مقابل حمله خارجی، اندک باشد. استراتژی تشکیل اتحاد، جنگ و تغییر سریع در سمت‌گیری نسبت به دولتهای همجوار و دورتر، جنبه‌های ویژه نظم مبتنی‌بر پراکندگی قدرت

به‌شمار می‌آیند. برعکس در نظام فئودالی، دسیسه‌های دربار و چانه‌زنی محرمانه، قسمت اعظم اعمال نظام را به خود اختصاص می‌دهد و هدفهای عمده واحدها را امپراتور تعیین می‌کند. در این نظام آزادی‌عمل محدود است، اما می‌توان ایمنی در برابر حمله خارجی را تقویت کرد. در نظام بلوک‌بندی دوره دولتهای متحارب، عرصه انتخاب اعضای کوچکتر اتحاد به‌نحو قابل‌ملاحظه‌ای محدود بود. هدفها و دیپلماسی تمامی دولتهای کوچکتر می‌بایست با منافع رهبران بلوک منطبق باشد. به‌نظر می‌رسد که نظامهای تاریخی بین‌المللی دیگر نیز این چنین نتیجه‌گیری‌هایی را مورد تأیید قرار می‌دهند.

سیاست خارجی دولت ـ شهرهای یونانی (۸۰۰ تا ۳۲۲ ق.م.)

دنیای یونانی از نظر جغرافیایی وسیعتر از همتای چینی خود بود. در حالی‌که چینیان از دیگر گروههای فرهنگی جدا ماندند، بازرگانان و مسافران یونانی به هند، سواحل بالتیک، اسپانیا و ساحل شمالی آفریقا راه یافتند. اکثر دولت ـ شهرهای معروف در شبه‌جزیره یونان و جزایر دریای اژه واقع بودند، اما یونانیان همچنین با ایجاد تشکیلات سیاسی و رسوخ‌دادن فرهنگ خود در مناطقی که اکنون شهرهای نیس، مارسی و ناپل در آنجا بنا نهاده شده‌اند، در طول سواحل مدیترانه مناطقی را به صورت مهاجرنشین درآوردند. از آنجا که این مردم با فنیقیان، ایرانیان، اعراب، هندیان و قبایل متعددی در اروپا و جنوب روسیه روابط تجاری و دیپلماتیک داشتند، تعیین مرزهای جغرافیایی نظام یونانی دشوار است. گسترش ارضی ایرانیان در منطقه دریای اژه تهدیدی بزرگ برای منافع همه دولت ـ شهرهای یونانی در شبه‌جزیره محسوب می‌گردید؛ گرچه فعالیتهای فنیقیان تأثیر اندکی بر روابط میان اکثر دولت ـ شهرهای یونانی داشت، اما سرنوشت برخی از مناطق مهاجرنشین یونانی در شبه‌جزیره ایتالیا را تعیین می‌کرد. به این ترتیب واحدهای سیاسی غیریونانی نقشی مهم، هرچند غیرمستمر، در زندگی یونانی ایفا می‌نمودند. به‌هرحال، به جای تأکید بر روابط یونانیان با وحشیانِ دارای فرهنگ غیر یونانی ـ که در حاشیه دنیای یونانی

سکونت داشتند. روابط میان دولت ـ شهرها و مهاجرنشینها را توضیح خواهیم داد؛ زیرا این روابط قسمت عمده کنش متقابل و مراودات درون نظام مزبور را به خود اختصاص می‌داد.

ماهیت واحدهای سیاسی

از سده هشتم ق.م.، تا زمانی که فیلیپ مقدونی شبه‌جزیره یونان را در اواخر سدهٔ چهارم‌ق.م. تسخیر کرد، دولت ـ شهر* شکل عمده سازمان سیاسی در سراسر دنیای یونانی بود. بیشتر این واحدها از مجموعه‌ای شهرک تشکیل می‌شدند یا به صورت یک شهر کوچک بودند که برگرد آنها به‌طور معمول دیواری کشیده شده بود و مناطق کشاورزی نسبتاً کوچکی آنها را احاطه می‌کرد. برای مثال آتیکا Attica منطقه‌ای بود که مردم آتن آن را به اشغال خود درآورده بودند. در این منطقه روستاهای کوچک متعددی وجود داشت، اما شهر آتن، مرکز حیات سیاسی و تشکیلات اداری بود و مردم سراسر آتیکا، آتنی خوانده می‌شدند. جمعیت دولت ـ شهرها از ۲۵۰۰۰ شهروند مرد در مورد بزرگترین آنها مانند سیراکیوز Syracuse، آکراگاس Actagas و آتن، تا چند هزار سکنه در مورد کوچکترین آنها نظیر سیریس Siris و توریویی Thourioi در سیسیل تغییر می‌یافت. وسعت این دولت ـ شهرها نیز از چند صد میل مربع، با احتساب اراضی کشاورزی واقع در اطراف آنها، تا چند صد هکتار در مورد شهرهای کوچک بناشده در سواحل دریای مدیترانه در تغییر بود. بیشتر دولت ـ شهرها حدود ۱۰۰ میل مربع وسعت داشتند.

شکلهای حکومت در دولت ـ شهرها از حکومت پادشاهان کاهن بر تشکیلات قبیله‌ای، حکومت اقلیتهای کوچک ثروتمند و ستمگران **نظامی تا حکومتهای مبتنی‌بر انتخاب آزاد، تغییر می‌یافت. در شکل حکومت نوع اخیر، شهروندان (بجز زنان، دهقانان، بازرگانان و بردگان)، که در دستگاه حکومتی به تناوب تصدی امور را برعهده داشتند، به‌طور مستقیم، سیاستها را

---

*. Polis.

**. Tyranny.

تنظیم و اجرا می‌کردند.

اگر دولت ـ شهرها تنها براساس نهادهای سیاسی آنان، توصیف شوند، شناخت آنها به‌نحو شایسته صورت نخواهد گرفت، زیرا یونانیان دولت ـ شهر را تشکیلات اجتماعی ایده‌آلی برای رهاساختن انسان از وضعیت طبیعیش و تأمین عدالت، تشویق اخوت و هماهنگی و پرورش شخصیت فردی می‌دانستند. به‌رغم وجود پیوندهای اقتصادی، فرهنگی و زبانی فراوان میان دولت ـ شهرهای یونانی، تلاشی در زمینه ایجاد مبانی مشترک برای متحدکردن همه مردمان یونانی در یک امپراتوری پردوام‌تر دیده نمی‌شد. یونانیان بر محسنات تشکیلات سیاسی محدود تأکید می‌ورزیدند. این تشکیلات می‌بایست تا آن حد کوچک باشد که امکان تجمع همه شهروندان آزاد را جهت کمک به تصمیم‌گیری‌های سیاسی فراهم آورد، و در عین‌حال تا آن اندازه کوچک بماند که هرگز به‌نظر نرسد که حکومت و تشکیلات اداری بر زندگی شهروندان نفوذی همه‌جانبه دارند. بنابراین در میان یونانیان دولت و جامعه مفاهیمی غیرقابل تمییز از یکدیگربودند.

در نظام بین‌المللی یونانی، بجز دولت ـ شهرها، سه نوع واحد سیاسی دیگر ایفای نقش می‌کردند. نخست، دولت خراجگزار، یعنی دولت ـ شهری که تحت‌سلطه دولت ـ شهر دیگری قرار داشت، اما در عین‌حال مجاز بود در امور داخلی خود تاحدی خودمختاری داشته باشد. در سدهٔ پنجم ق.م.، یعنی هنگامی که آتن بر مجمع دولتهای دلیان* چیره شد، تعدادی از اعضای کوچکتر این اتحاد به صورت دولتهای خراجگزار درآمدند. اغلب این دولتها گرچه ظاهراً اعضای اتحاد مزبور شمرده می‌شدند، اما می‌بایست سلطه آتنی‌ها بر روابط خارجیشان را بپذیرند، به خزانه آتنی‌ها (ظاهراً به‌عنوان کمک به اتحاد) کمک کنند و به جنگ و صلح طبق منافع آتن مبادرت ورزند. عدم‌تبعیت از رهبری آتن مجازات جدی، از جمله اشغال دولت ـ شهر متمرد به‌وسیله ارتش آتن و ایجاد پادگانهای دائمی آتنی را درپی داشت.

---

*- Delian League.

سومین نوع واحد سیاسی [یا احتساب دولت ـ شهر]، مهاجرنشین نظامی* بود که بعضی دولت ـ شهرها برای حفاظت از سرزمینهای استراتژیک، آبراهها و راههای تجاری به‌وجود می‌آوردند. مهاجرنشین نظامی همچنین مفری برای جمعیت مازاد دولت ـ شهر مادر نیز محسوب می‌شد، بویژه پس از اینکه دولت ـ شهر بدان حد توسعه می‌یافت که محصولات کشاورزی آن نمی‌توانست تکافوی نیازمندی‌های غذایی جمعیتش را بنماید.

سرانجام، تعداد زیادی ازدولت ـ شهرها نیز اقدام به ایجاد مهاجرنشینهای غیرنظامی در سراسر سواحل دریای اژه و مدیترانه کردند. آنها این شهرها و شهرکها را در درجه نخست با هدف تأمین منابع غذایی جدید و به‌عنوان مناطقی برای جذب جمعیت اضافی داخل برپا می‌داشتند. همچنین بسیاری از دولت ـ شهرها، شهروندان از نظر سیاسی غیرقابل اعتماد و همینطور داوطلبانی را که برای آنان مشاغل عمومی وجود نداشت، گاه با هدف تبعید و گاه برای پرکردن مناصب افتخاری، به مهاجرنشینهایشان گسیل می‌داشتند. گرچه رابطه اصلی میان دولت ـ شهر و مهاجرنشینانش مبتنی‌بر وابستگی بود، اما پس از چند دهه اغلب مهاجرنشینان از دولت ـ شهرهای مادر خود جدا شدند و تنها پیوندهای مذهبی صوری را حفظ کردند.

به‌عبارت دیگر، مهاجرنشینان تشکیلات سیاسی ویژه خود را سازمان دادند و تنظیم روابط خارجی خود را به‌دست گرفتند.[۳۱]

ساختار نظام

از آنجا که شکل‌گیری هر دولت در حالت انزوای نسبی صورت گرفته بود، نظام یونانی

---

*. Cleruchy.

۳۱. برای توضیح در مورد برخی دولت ـ شهرها بنگرید به:
Kathleen Freeman, *Greek City State* (London: Methuen, 1948)
و در مورد مهاجرنشینها مراجعه کنید به:
Johannes Hasebrook, *Trade and Politics in Ancient Greece* (London: G. Bell, 1933), pp. 106-8.

اساساً ساختار قدرت و نفوذ بسیار پراکنده‌ای داشت. هر واحدی مستقل بود. گرچه جنگهای مکرر به خاطر سرزمین، رقابتهای شخصی و مسائل مرزی، با انهدام کلی دولت ـ شهرها پایان می‌یافتند، معدودی سلسله‌مراتبهای دائمی سلطه ـ وابستگی نیز وجود داشتند. بعضی دولت ـ شهرهانسبت به بقیه، منافع و فعالیتهای گسترده‌تری داشتند و در نتیجه حیثیت بیشتری کسب می‌کردند. به هرحال، در سده پنجم ق.م.، با سلطه روبه افزایش آتن، اسپارت، اکراگاس، کورینت Corinth، آرگوس Argus و تبس Thebes بر اعمال و مراودات واحدهای کوچکتر اطرافشان، ساختار نظام مزبور سخت‌تر گردید ودر آن قشربندی بیشتری پدید آمد. رشد و توسعه سریع قدرت دریایی و بازرگانی آتنی‌ها و خطر نفوذ ایران در تراس Thrace، مقدونیه و جزایر ایونی ریشه‌های اصلی تغییر نظام بین‌المللی یونانی از حالت پراکنده به صورت دوقطبی بودند، که در آن قدرت و نفوذ برگرد دو بلوک از دولتها قرارداشت.

یونانیان در پاسخ به خطر نفوذ ایرانیان، مجمع دولتهای یونانی* را به صورت یک اتحاد نظامی ایجاد کردند و آن را تحت‌رهبری آتن و اسپارت قرار دادند. به‌رغم تظاهر یونانیان به وحدت طی جنگهایشان با ایرانیان** (۴۹۲ تا ۴۷۷ ق.م.)، میان اعضای این مجمع اختلافات جدی وجود داشت که اغلب دولت ـ شهرهای کوچکتر، به‌خاطر بیم از امپریالیسم و توسعه‌طلبی آتنی‌ها، آن را دامن می‌زدند. بنابراین، پس از پیروزی یونانیان بر ایرانیان، رقبای آتن به‌رهبری اسپارت، تشکیلات مخالفی موسوم به مجمع دولتهای پلوپونز*** را ایجاد کردند. این مجمع در قالب اتحادی پیچیده و نظام امنیت دسته‌جمعی، برای جلوگیری از توسعه‌طلبی بیشتر آتنی‌ها**** و در بعضی موارد جهت «آزادسازی» مناطقی که هنوز تحت‌سلطه آتن

---

*. Hellenic Leagud.

**. Persian Wars.

***. Peloponnesian League.

****. سیمون (۵۱۰ تا ۴۵۱ ق.م.) سیاستمدار آتنی و قهرمان جنگهای ایران و یونان بود؛ پریکلس (۴۹۵ تا ۴۲۹ق.م) سیاستمدار آتنی که دموکراسی باستان آتنی را به نقطه اوجش رساند و آتن را به صورت قدرت رهبری‌کننده یونان درآورد.

قرارداشتند، طرح‌ریزی شده بود. رقابت شدید میان کورینت و آتن برای دستیابی به برتری تجاری و دریایی، سرانجام منجربه جنگهای پلوپونز گردید که هر دو اتحاد نظامی در آن درگیر شدند.

در زمان وقوع این جنگها در سال ۴۳۱ ق.م.، آتن به صورت یک امپراتوری درآمده بود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم (ظاهراً از طریق اتحاد چندجانبه جدید، یعنی مجمع دولتهای دلیان) بر تعدادی از دولت ـ شهرهای مستقل و همین‌طور خراجگزار حکومت می‌کرد. اما این سلطه تنها از برتری بازرگانی آتن یا حتی جهانخواری سیمون Cimon و پریکلس Pericles ناشی شده بود. بسیاری دولت ـ شهرها قوانین، دادگاهها و پول آتن را داوطلبانه پذیرفتند، تنها بدین‌دلیل که نهادهای آتنی مزبور پسندیده‌تر از ترتیبات ویژه متعلق به خودشان بودند.[۳۲] آتن همچنین خدمات زیادی برای دولت ـ شهرهای دیگر انجام داد، مانند رهبری اتحاد علیه ایران، پاکسازی دریاها از وجود دزدان دریایی، و سازمان‌دادن ارتباطات تجاری با مردمان غیریونانی.

بنابراین در سال ۴۳۱ ق.م، نظام دولت ـ شهرهای یونانی تاحدی به صورت دو بلوک بزرگ درآمده بود. امپراتوری آتن بر یک بلوک فرمان می‌راند و متحدان داوطلب یا خراجگزارش، از جمله دولت ـ شهرهای برجسته‌ای چون رودس Rhodes، میلتوس Miletus، کورسیرا Corcyra (یک قدرت بزرگ دریایی)، و همین‌طور سایر واحدهای واقع در شرق دریای اژه و شمال و غرب یونان، از آن تبعیت می‌کردند. اسپارت نیز مجمع دولتهای پلوپونز را رهبری می‌کرد که در آن الیس Ellis، آرکادی Arcadia و کورینت مهمترین متحدانش محسوب می‌شدند. برخلاف نظام چینی که در آن اتخاذ بی‌طرفی قابل اغماض نبود، بسیاری دولت ـ شهرها و مهاجرنشینان شبه‌جزیره یونان و سواحل دریای مدیترانه، از درگیری مستقیم در جنگهای پلوپونز به دور ماندند. بنابراین نظام مزبور کاملاً برگرد این دو بلوک سازمان نیافته بود.

---

32. Adda B. Bozemon. *Politics and Culture in International History* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960), p. 86.

در میانه سده پنجم ق.م.، توزیع پراکنده‌تر و عادلانه‌تر قدرت، اهمیت و حیثیت که در دوران انزوای نسبی دولت ـ شهرها وجود داشت، جای خود را به یک نظام قشربندی مشخص‌تری داد. معیارهایی که دولتها طی سده پنجم و بعد از آن، طبق آنها رده‌بندی می‌شدند، عمدتاً نظامی، بازرگانی و فرهنگی بودند. آتن و اسپارت به‌علت توانایی‌های بازرگانی یا نظامیشان، رهبری دو بلوک یادشده را برعهده گرفتند. اسپارت توانست از کارآیی جنگی، شجاعت و وفاداری سربازانش احترام و حیثیتی کسب کند. حتی آنانی که از نهادهای سیاسی و اجتماعی سلطه‌جوی اسپارت نفرت داشتند، عظمت ارتشهایش را می‌ستودند.[۳۳] از سوی دیگر آتن به خاطر فعالیتهای بازرگانی بسیار زیاد شهروندانش، نفوذ قابل‌ملاحظه‌ای را بر دولت ـ شهرهای دیگر اعمال می‌کرد. زمانی‌که آتن در موقعیت تجاری برتر قرار گرفته بود، به‌سادگی توانست دولتهای کوچکتر را با اعمال تحریم و محاصرهٔ تجاری وادار به تبعیت کند. دیگر دولتها با انتظار برقراری روابط تجاری سودمند با آتن و حراست ناوگان آن از راههای بازرگانی، داوطلبانه به سوی آتن رفتند. اسپارت که تنها یک مهاجرنشین داشت و روابط بازرگانی آن نیز اندک بود، برای دستیابی به هدفهایش اساساً می‌بایست بر نیروی نظامی متکی باشد.

کمکهای سیاسی و فرهنگی شهروندان آتن نیز در اهمیت و حیثیت آن سهیم بود. بسیاری دولت ـ شهرها، به‌خاطر بهره‌مندی از مزایای نهادهای سیاسی، قوانین، فرهنگ و فعالیتهای بازرگانی آتن، حکومت مستقیم آتن یا رهبری سیاسی آن را در امور خارجی پذیرفتند. بالاتر از همه شاید یکی از معیارهای عظمت آتن، تفوق فرهنگی آن بود. آتن برای یونانیان همچون پاریس برای اروپای سده هجدهم، مرکز فرهنگی نظام به‌شمار می‌رفت و به گفته پریکلس «مهد فرهنگ یونانی» بود.[۳۴]

33. H.D.F. Kitto, *The Greeks* (Edinburgh: R.Clark Ltd., 1951), p. 94.
34. *Ibid.*, p. 76.

شکلهای کنش متقابل در میان دولت ـ شهرها

پیش از سده پنجم ق.م.، دولت ـ شهرها روابط تجاری اندکی میان خود داشتند، چون هر واحد از نظر تأمین نیازمندی‌های معدود زندگی و کالاهایی که به تکنولوژی کاملاً ساده احتیاج داشتند، واقعاً خودکفا بود. به‌طورکلی حکومتها هیچ‌گونه مشارکتی در فعالیتهای تجاری نداشتند (مگر در برخی موارد برای کسب درآمد)،و بازرگانان برای مبادلات سودآور با موانع متعددی از جمله دزدان در دریا و خشکی، تسعیرناپذیری پولها، و فقدان قدرت اجرایی برای بازپرداخت قروض در میان شهروندان دولت ـ شهرهای مختلف، روبه‌رو بودند.[۳۵] به هرحال در سده پنجم، رشد جمعیت و گروههای بازرگان، و نیاز به تهیه ملزومات نظامی، به توسعه سریع فعالیتهای تجاری در میان واحدها کمک کرد. مبادلات بازرگانی به دولت ـ شهرها در زمینه توسعه داخلی آنها یاری داد، اما در عین‌حال منجربه رقابتهای مهمی گردید. در زمان جنگهای پلوپونز، بازرگانان دیگر به‌طور مستقل کار نمی‌کردند، بلکه برای کسب حمایت و دسترسی به منابع مواد خام و بازارهای جدید، به حکومتها متکی بودند. همزمان بسیاری از حکومتها تجارت را برای تهیه وسایل نظامی به خدمت می‌گرفتند و از بازرگانان خود، به‌عنوان عواملی که از طریق آنان می‌توانستند با تهدید به تحریم و محاصره، به دولت ـ شهرهای دیگر فشار دیپلماتیک وارد آورند، استفاده می‌کردند. تاجران آتنی که ناوگان نیرومند آتن از آنان پشتیبانی می‌کرد، در توسعه بازارهای خارجی بویژه فعال بودند و حکومت آتن به‌منظور محروم ساختن دولت ـ شهرهای رقیب مانند کورینت ازدسترسی به منابع عرضه، گاهی به بازرگانان کمک می‌کرد. در زمانی که آتن بر بخشهای بزرگی از دریای اژه و خلیج کورینت مسلط بود، هیچ دولت ـ شهری نمی‌توانست بدون تأیید ضمنی مقامات آتنی، به تجارت با خارج در مقیاس وسیع مبادرت نماید.

شکلی از کنش متقابل که حتی در اوایل دوره تشکیل دولت ـ شهرها رواج داشت، گردهمایی یونانیان در جشنواره‌های مذهبی و شوراها بود. یونانیان یک آیین مذهبی اصلی را به

35. Hasebrook, *Trade and Politics in Ancient Greece*. p. 85.

جا می‌آوردند. بدین‌منظور نهادهایی (موسوم به Amphictyonies) را برای حفظ خلوص مذهبی و فراهم‌آوردن وسایل برگزاری جشنواره‌های مذهبی و مراسم قربانی ایجاد کردند. معابد واقع در المپ و دلف مراکزی برای ایجاد روابط متقابل میان همه یونانیان به‌شمار می‌رفتند. بنابراین مذهب یکی از عناصر متحدکننده در نظام مزبور بود (طی بازی‌های المپیک قراردادهای متارکه جنگ همواره اعلام می‌شد) و به یونانیان کمک می‌کرد که از میراث مشترکشان تجلیل به‌عمل آورند و خود را از «وحشیان»، که تماسهای بسیاری با آنان برقرار کرده بودند، متمایز گردانند. به هرحال، مذهب به هیچ‌گونه وحدت سیاسی میان این واحدهای متعدد منجر نشد، در واقع از آنجا که هر دولت ـ شهر خدایان خاص خود را داشت، نهادهای مذهبی اغلب مبنایی برای خشونت و اختلاف بودند و نه همکاری سیاسی. یکی از مسائل عمده نظام مزبور آن بود که گرچه یونانیان در امور اجتماعی، مذهبی، سرگرم‌کننده، فکری و زیباشناسی با یکدیگر هماهنگی داشتند، اما قادر نبودند این شکل از رفتارهای مبتنی‌بر همکاری را به روابط سیاسی و نظامی تسری دهند.

گرچه واحدهای سیاسی می‌توانستند در برخی مسائل مورد علاقه مشترک همکاری کنند، عموماً برخورد منافع پیدا می‌کردند و حکومتهایشان برای حل اختلافات به استفاده از زور متوسل می‌شدند. در این نظام جنگ پدیده‌ای رایج بود و بیشتر معاهدات صلح تنها برای اجرا در مدت‌زمان مشخصی تنظیم می‌شدند. پیوستگی مفاهیم مذهبی و سیاسی در دولت ـ شهرها، بخشی از توضیح کثرت وقوع خشونت را تشکیل می‌دهد. در اوایل دوره تشکیل نظام یونانی، جنگهای برخاسته از اختلافات ارضی اغلب به صورت جنگهای ایدئولوژیک درمی‌آمدند که در آنها نه‌تنها افتخار و شکوه دولت ـ شهر، بلکه همچنین افتخار و شکوه خدایان خاص آن نیز مطرح بود. بدین‌دلیل، بسیاری از جنگها با بی‌رحمی وحشتناک همراه بود. طرف پیروز معمولاً دولت ـ شهر مغلوب را ویران می‌ساخت و افراد بالغ ذکور را از دم تیغ می‌گذراند و بقیه ساکنان را به بردگی می‌گرفت.

علل جنگ گوناگون بود. در اوایل دوره مزبور جنگهای متعددی برسر مسائل مذهبی درگرفتند؛ یک نمونه، اختلاف میان آتن و کریسا Crissa بود که پس از منهدم‌شدن معبد آپولو در دلف به‌دست اهالی کریسا، به صورت خشونت مسلحانه درآمد. اختلافات مرزی غالباً به جنگ می‌انجامیدند و پس از سده پنجم ق.م.، اختلافات ناشی از شورشها و جنگهای داخلی که دولت ـشهرهای خارجی در آنها دخالت داشتند، متداول بود. همچنین از جنگ برای کنترل آبراههای استراتژیک و گذرگاههای کوهستانی استفاده می‌شد. آتن چندبار برای مجازات متحدان متمرد یا دولت ـشهرهایی که کوشیده بودند امپراتوری مزبور یا مجمع دولتهای دلیان را ترک گفته به مجمع دولتهای تحت‌رهبری اسپارت ملحق گردند، متوسل به زور شد. تلاش برای به‌دست‌آوردن غنایم و امتیازات بازرگانی، از دیگر علل مهم خشونت نظامی بودند. در این دوره کنش متقابل اقتصادی اهمیت بیشتری یافت، اما همواره به شکل رفتارهای مبتنی‌بر همکاری درنیامد. برعکس، جنگها، اختلافات و رقابتها، با افزایش سهم منافع اقتصادی در منازعات شدیدتر شدند. به‌هرحال، هر مسئله تفرقه‌برانگیزی نمی‌توانست انگیزه‌ای برای درگیری ارتشها باشد، زیرا جنگها پرخرج، مخرب و اغلب دارای نتایج نامعلوم بودند. دیگر وسایل اعمال‌نفوذ نیز به‌کار برده می‌شدند.

در میان این وسایل دیپلماسی، یعنی تلاشهای رسمی حکومت یک دولت ـشهر برای وادارساختن دولت ـشهر دیگر، از راه ترغیب لفظی به‌منظور اقدام به نفع طرف نخست، نیز قرار داشت. دیپلماسی از طریق سفیر جریان می‌یافت، که معمولاً شهروندی مورد احترام و با مهارتهای سخنوری بود و برای ترغیب مقامات حکومتی دولت ـشهر دیگر، به اتخاذ تصمیمات رسمی در مورد انعقاد معاهدات دوستی، اتحاد یا بازرگانی گسیل می‌شد. در هنگام جنگ، سفیران ـ از جمله فرستادگان «وحشیان» ـ معمولاً از مصونیتهای دیپلماتیک برخوردار بودند و به‌طور عمده در پایان مخاصمات برای گفت‌وگو درباره شرایط صلح، تحویل اسرا و فراهم‌کردن ترتیبات خاکسپاری قربانیان جنگ، مأموریت می‌یافتند.

قواعد عمده حاکم بر نظام دولتهای یونانی

یونانیان قواعدی را وضع نمودند که روابط دیپلماتیک و رفتار به هنگام جنگ را تنظیم می‌کرد، و در قالب معاهده یا عرف به‌اجرا درمی‌آمد. این قواعد به استقلال و برابری واحدها رسمیت می‌بخشید و حدود مصونیتهای دیپلماتها و اماکن مذهبی در زمان جنگ را تعیین می‌کرد، دیگر قواعد، روشهای واحدی را برای اعلام جنگ، دادن پناهندگی و اعطای حق شهروندی، مقرر می‌داشتند.[۳۶] از آنجا که جنگها اغلب پرهزینه و دارای نتایج نامعلوم بودند، یونانیان غیر از به‌کارگرفتن زور، روشهایی را نیز برای حل اختلافات به‌وجود آوردند. داوری و سازش، به‌عنوان دو روشی که طرفهای ثالث را در وضعیتهای چانه‌زنی دیپلماتیک وارد می‌کند، جزئی از سهم مهم یونانیان در شیوه‌های دیپلماتیک متداول بعدی بود.[۳۷] آنان این روشها را برای حل مناقشات مرزی مکرر، اختلافات مربوط به قروض دولتها به یکدیگر و دشمنی‌های برخاسته از تفاسیر متفاوت در مورد معاهدات به‌کار می‌بردند.[۳۸] طرفهای اختلاف معمولاً به تصمیمات داوران احترام می‌گذاشتند؛ بویژه بدین‌خاطر که داوران از حیثیت عمومی والایی برخوردار بودند. به‌رغم وجود روشهای داوری، از جنگ و خشونت همچنان به‌عنوان وسایل حل و رفع اختلافات استفاده می‌شد، که در نهایت به فروپاشی مهمترین دولت ـ شهرها منجر گردید.

سرنوشت نظام یونانی نظیر نظام چینی بود: هر دو درپی یک دوره طولانی درگیری

---

36. Arthur Nussbaun, *A Concise History of the Law of Nations* (New York: Macmillan, 1961); Coleman Phillipson, *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome* (London: Macmillan, 1911).

۳۷. یونانیان این روشها را ابداع نکردند. بسیاری از قبایل ابتدایی و امپراتوری‌های گسترده‌تر، روشها و نهادهایی را به‌وجود آوردند که براساس آن طرفهای ثالثی که نفعی در قضیه نداشتند می‌کوشیدند دو خانواده، قبیله یا ملت دشمن را با یکدیگر سازش دهند. به‌هرحال اروپاییان بااستفاده از تجربه یونانیان به‌عنوان یک مدل، طی سده‌های هجدهم و نوزدهم این روش را تکامل بخشیدند.

38. Marcus N. Tod, *International Arbitation Amongst the Greeks* (Oxford: The Claredon Press, 1913).

سخت میان دو بلوک عمده، تسلیم قدرتی برتر شدند که گرچه جزئی از نظام بود، اما «وحشی» و بیگانه تلقی می‌گردید. برای دولتهای چینی «چه‌این» خطری به‌شمار می‌رفت که در آن سوی رود وی Wei در کمین بود، و برای یونانیان مقدونیه تهدید خارجی محسوب می‌شد.

می‌توان استدلال کرد که ایجاد واحدهایی با سرزمین و تشکیلات اداری بسیار گسترده‌تر در خارج از یونان که قدرت نظامی زیادی داشتند، سبب از میان‌رفتن نقش دولت ـشهرهای یونانی شد، همان‌گونه که توسعه دولتهای پادشاهی طی سده‌های شانزدهم و هفدهم در اروپا، شهرهای مستقل و محصور اروپای قرون وسطی را از میان برداشت. در سده سوم ق.م.، هیچ نظام مبتنی‌بر واحدهای کوچک، مانند دولت ـشهرها، نمی‌توانست جدا از غولهای جدید به حیات خود ادامه دهد. واحدهای سیاسی بزرگتر- ابتدا ایرانیان، سپس مقدونیان و سرانجام رومیان- آشکار ساختند که دولت ـشهرها در قیاس با آنها ضعیف و حقیر هستند. یونانیان یا مجبور بودند به صورت یک امپراتوری بزرگ متحد شوند و به‌عنوان یکی از چند واحد بزرگتر در سیاست منطقه مدیترانه سهیم گردند و یا اینکه جذب دولتهای جدیدی شوند که قبلاً در زندگی یونانی صرفاً بازیگران حاشیه‌ای بودند، امری که سرانجام به وقوع پیوست. دولتهای پادشاهی بزرگتر اروپا نیز در سده‌های پانزدهم و شانزدهم جمهوری‌ها و دولت ـشهرهای کوچک ایتالیای عصر نوزایی (رنسانس) را به همین صورت بلعیدند.

سیاست بین‌الملل در ایتالیای عصر نوزایی

ویژگی منحصربه‌فرد سیاست در شبه‌جزیره ایتالیا طی سدهٔ پانزدهم را هنگامی می‌توان درک کرد که نظام جمهوری‌ها و دولت ـشهرهای ایتالیا با ساختار سیاسی دیگر مناطق اروپا مقایسه شود. با وجود اینکه اروپا در این زمان، قرون وسطی را پشت‌سر گذاشته بود، اما سازمانهای سیاسی آن خصوصیتهای اصلی سده‌های پیشین را حفظ کرده بودند. دولتهای ملی ایجاد نشده بودند، مفهومی از ملیتِ مبتنی‌بر قومیت نیز وجود نداشت که برای شکل سازمانهای

سیاسی اهمیتی عملی داشته باشد، و گرچه پادشاهان بر تخت سلطنت نشسته بودند، اما معدودی از آنان مستقیماً بر گروه مشخصی از مردمان ساکن درسرزمینهای معین حکومت می‌کردند. در عوض، در مناطق شناخته‌شدهٔ اروپا، تعداد زیادی مراکز قدرت مبتنی‌بر سلسله‌مراتب وجود داشت. مطمئناً بعضی پادشاهان مستقل بودند و نجبا در مورد برخی مسائل سیاسی از آنان اطاعت می‌کردند. همچنین صدها شهر نیمه‌مستقل محصور و اربابان فئودالی وجود داشتند که بعضی از آنان فردی را برای جلوس بر تخت سلطنت تعیین می‌کردند. سلسله‌مراتب کلیسا در مورد اکثر مسائل مذهبی و اخلاقی آن زمان قدرتی مستقل به‌شمار می‌رفت و نفوذ قابل‌توجهی نیز بر سیاستهای جدا از مذهب اعمال می‌کرد. پادشاهان با تیولداران خود معاهده می‌بستند و تیولداران نیز میان خود، و گاه به زیان پادشاه، قرارداد منعقد می‌کردند. هر کلیسا، صومعه یا دیر، امتیازات و مصونیتهای ویژه خود را داشت؛ شهرهای مستقل و مناطق روستایی حوالی آنها جوامعی را تشکیل می‌دادند که از نظام سلسله‌مراتبی دفاع می‌کردند، پادشاهان برای حفظ تاج و تخت اغلب مجبور بودند حقوقشان در مورد سرزمین را گرو گذاشته یا بفروشند. اروپا مجموعه‌ای از دولتهای کوچک نیمه‌مستقلی به صورت دولت در دولت و سلسله‌مراتبهای متداخل بود که اختیاراتشان در قراردادها و پیمانهای پیچیده‌ای تعیین می‌شد.[۳۹]

برعکس، در آغاز سدهٔ پانزدهم در قسمت شمالی شبه‌جزیره ایتالیا، مجموعه کاملاً شناخته‌شده‌ای از واحدهای سیاسی وجود داشت؛ در این زمان از به‌وجودآمدن آن ونیز به‌عنوان دولتی که با شرق مناسبات تجاری مهمی داشت، چند سده می‌گذشت. این دولت دارای نظام اداری منظم، امکانات لازم برای ارائه خدمات دیپلماتیک و منافعی تاریخی بود که فعالیتهای دیپلماتیک خود را بر آنها مبتنی می‌ساخت. سایر مناطق شمال ایتالیا بسرعت به صورت واحدهای از نظر سیاسی مجزا درمی‌آمدند.

---

39. Gerhard Ritter, *Die Neugestaltung Europas im 16. Jahrhundert* (Berlin: Verlagdes Druckhauses Tempelhof, 1950), pp. 23-25.

مرزهای نظام

به‌نظر تاریخ‌نگاران[۴۰] وضعیتی که به ایجاد دولت ـ شهرها و جمهوری‌های مستقل در ایتالیا طی سده‌های چهاردهم و پانزدهم بیشترین مساعدت را نمود، انزوای نسبی این شبه‌جزیره از بقیه مناطق اروپا بود. این گفته بدین‌معنا نیست که هیچ‌گونه تماسی میان مناطق مختلف اروپا وجود نداشت، بلکه در این دوره سرزمینهای واقع در شمال سلسله جبال آلپ به صورت هزاران قدرت سیاسی پراکنده درآمده بودند، به‌طوری که حتی برخی از جنگ‌طلب‌ترین پادشاهان اروپایی نیز نمی‌توانستند برای کسب حیثیت یا سرزمین، به سمت جنوب تا ایتالیا پیشروی کنند. آنان بیش از آن درگیر تیولداران و مدعیان تاج و تختشان بودند که بتوانند میان دولتهای ایتالیایی توطئه‌چینی کنند. برخی از بحرانها مانند جنگهای صدساله*، برخورد میان قدرتهای روحانی و غیرروحانی بر سر کنترل قلمرو پاپ، و هرج و مرج مکرر در شبه‌جزیره ایبری آنان را به خود مشغول داشته یا ناتوان ساخته بود. بنابراین هجوم هرچندگاه یکبار قدرتهای غیرایتالیایی به نظام مزبور بدون‌اینکه در ساختار یا الگوهای کنش متقابل این نظام دگرگونی‌های بنیادی ایجاد کند، بخوبی تحمل می‌گردید. این نظام هنگامی سقوط کرد که میلانی‌ها فرانسویان را وادار ساختند در سال ۱۴۹۴ به نفعشان دخالت نمایند. پس از سدهٔ پانزدهم نظام دولتهای ایتالیایی به صورت بخشی از اروپا درآمد، به‌طوری‌که سیاستهایش با تحولات بقیه قاره پیوندی جدایی‌ناپذیر یافت.

آنچه مرزهای نظام ایتالیایی را از نظامهای چینی و یونانی متمایز می‌سازد آن است که ساکنان حاشیه نظام مورد بحث، وحشی تلقی نمی‌شدند. هرچند اروپا در سدهٔ پانزدهم از نظر

---

40 .Garrett Mattlingly, *Renaissance Diplomacy* (London: Jonathan Cape, 1955), pp. 59-61, 67.

*.جنگهای صدساله Hundred Years' War میان انگلستان و فرانسه در سده‌های چهاردهم و پانزدهم رخ داد و علت آن سلسله اختلافاتی، از جمله مسئله جانشینی تاج و تخت فرانسه بود. این جنگ عملاً بیش از یکصد سال به‌طول انجامید.

سیاسی متحد نبود، اما دست‌کم به صورت واحدی فرهنگی و مذهبی وجود داشت که در آن تنها تفاوتهای زبانی و دودمانی دارای اهمیت عملی بودند. گرچه ایتالیایی‌ها در زمینه مسائل سیاسی یا تجاری، کنش متقابل گسترده‌ای با دیگر اروپاییان نداشتند، اما پس از سده پانزدهم دولت ـ شهرها یا جمهوری‌های واقع در شبه‌جزیره ایتالیا، منزوی نبودند. مرزهای نظام مزبور را سمت‌گیری غالب در جهت کنش متقابل سیاسی ـ دیپلماتیک ـ نظامی تعیین می‌کرد، نه شکلهای فرهنگی یا مذهبی کنش متقابل [۴۱]

ماهیت واحدهای سیاسی

یک ویژگی سیاسی دولتهای ایتالیایی در سده پانزدهم فقدان امنیت و ثبات در حکومتهایشان بود. به استثنای ونیز و قلمرو پاپ، تعداد اندکی از حکومتها می‌توانستند با آسایش‌خاطر حکومت کنند، زیرا تنها چند حکومت بر بنیانهای مطمئنی استوار بودند. بیشتر آنها مبنای تاریخی، عرفی یا مذهبی مشروعیت را نداشتند و براساس زور، تزویر و سرکوب بنا نهاده شده بودند. شکلهای حکومت از نوع کاملاً ستمگر تا حکومت گروههای اقلیت ثروتمند، متنوع بود. ونیز به‌دست یک اشرافیت محافظه‌کار از خانواده‌های اعیان اداره می‌شد و دولتهای واقع در قلمرو پاپ را مجمعی از اربابان فئودال و حاکمان ستمگر درجه دوم اداره می‌کردند که هر یک کم‌وبیش از «پاپ‌ها» تبعیت می‌نمودند. تنها معدودی از واحدها به صورت جمهوری‌های واقعی بودند و با درجات مختلفی از حکومت مردمی اداره می‌شدند.[۴۲]

واحدهای اصلی نظام ایتالیایی عبارت بودند از دولتهای قلمرو پاپ، ونیز، میلان، جنوا، فلورانس و ناپل. در میان این دولتهای مهم، تعدادی سازمانهای سیاسی کوچکتر نیز وجود داشتند. اغلب شهرهای محصور و مناطقی که در آنها هنوز قدرت سیاسی هیچ‌گونه شکل

۴۱. اگر شکلهای فرهنگی و مذهبی کنش متقابل را به‌مثابه تعیین مرزهای جغرافیایی تلقی می‌کردیم، واحدهای سیاسی ایتالیایی صرفاً به صورت یک نظام فرعی در نظام کلی اروپایی درمی‌آمدند.

42. Ritter, *Die Neugestaltung Europas*, pp. 24-26; Mattingly, *Renaissance Diplomacy*, pp. 94-95.

منظمی به‌خود نگرفته بود.[۴۳] مفهوم سرزمین- یعنی آنکه قدرت سیاسی باید بر قطعه سرزمین مشخصی مبتنی گردد و حاکمیت باید تنها به مرزهای طبیعی معینی، منطبق با تقسیم‌بندی‌های تاریخی و قومی، گسترش یابد- هنوز ایجاد نشده بود، لذا مبانی جغرافیایی هر واحد تقریباً به اندازه مبانی سیاسی حکومت و تشکیلات اداریش، مشخص بود.[۴۴]

در این دوران، ونیز واحد سیاسی استثنایی به‌شمار می‌رفت و برخلاف جمهوری‌های دیگر که در آنها دسته‌بندی‌ها یا اقلیتهای ثروتمندی با شجره‌هایی نامعلوم حکومت می‌کردند، دولتی جدید محسوب نمی‌شد. ونیز طی چند سده به‌عنوان واحدی سیاسی و اداری رشد یافت، و نفوذ بازرگانی و نظامی خود را به‌طور موفقیت‌آمیزی تا منطقه آدریاتیک و خاورمیانه گسترش داد. هدفهایی که حاکمان ونیز دنبال می‌کردند در موارد بسیاری از پشتیبانی عموم برخوردار بود. هدفهای مزبور بیش از آنکه به منافع خانوادگی یا پادشاهی مربوط گردد، مستقیماً با رفاه شهروندان دولت ارتباط داشت. در نتیجه، ونیز یکی از چند دولت این نظام بود که می‌توانست در مورد مسائل جنگ و صلح بر پشتیبانی قابل‌ملاحظه مردمش حساب کند.

ساختار نظام

توزیع قدرت، پراکندگی، و الگوهای سلطه، فرمانبرداری در نظام ایتالیای عصر نوزایی، نظیر چین در اوان دوره بهار و خزان بود، با این تفاوت که تعداد واحدها در ایتالیا به‌نحو قابل‌ملاحظه‌ای کمتر بود. حال، این پرسش مطرح می‌شود که چرا همانند ائتلافهای دائمی ایجادشده برگرد دولتهای قدرتمند مرکزی در چین و یونان، که از ساختار پراکنده قدرت ناشی شده بودند، چنین ائتلافهایی مابین دولتهای ایتالیایی شکل نگرفتند.

---

43. Mattingly, *Renaissance Diplomacy*, pp. 78-79.

۴۴. بنگرید:

Federico Chabod, «Was There a Renaissance State?» in *The Development of the Modern State, ed.* and trans. Heinz Lubasz (New York: Macmillan, 1964), p. 30.

دولتهای ایتالیایی سرزمین همسایگان کوچکتر را تصرف و به خود منضم کردند، تا جایی که در شبه‌جزیره تنها شش «قدرت اصلی» و چند واحد کم‌اهمیت‌تر باقی ماند. در چین و یونان به‌محض‌اینکه واحدهای سیاسی تقلیل یافتند، روابط برگرد بلوکهای سازش‌ناپذیر اصلی یا مجامعی از دولتها شکل گرفت. هر یک از این نظامها در سالیان آخر عمرشان ساختار دوقطبی داشتند، با این تفاوت که در یونان تعدادی از دولت-شهرها در اختلافات میان بلوکهای اصلی بی‌طرف ماندند. اما در ایتالیا قطبی‌شدن قدرت برگرد دو مرکز سازش‌ناپذیر رخ نداد. گرچه واحدهای مزبور برای ستیز و جنگ بر سر منافع ارضی و حکومتی،اتحادهایی به‌وجود می‌آوردند، اما وفاداریشان نسبت به آنها را تقریباً هر سال تغییر می‌دادند، به‌طوری که مجال اندکی باقی می‌ماند تا ارتباط میان این دولتها ویژگی‌های پایدارتری پیدا کنند.

ساختار نظام ایتالیایی پس از صلح لودی* در ۱۴۵۴، خصوصیات منحصربه‌فرد پیدا کرد، در این سال سه دولت سازش‌ناپذیر بزرگ در شمال ایتالیا-ونیز، میلان و فلورانس-اتحادی تحت‌عنوان مقدس‌ترین مجمع** را تشکیل دادند. این مجمع به‌عنوان یک سازمان امنیت جمعی طرح‌ریزی شده بود تا وضع موجود، یعنی قدرت نسبتاً پراکنده و برابری در میان واحدهای سیاسی عمده را به صورت وضعیت دائمی نظام درآورد. ایتالیایی‌ها برخلاف چینیان و یونانیان، آشکارا دریافته بودند که کشمکش و جنگ مستمر میان واحدهای دارای توانایی و قدرت تقریباً برابر، در نهایت استقلال هر یک را به خطر می‌افکند، آنان با درک این موضوع توانستند اختلافات آشتی‌ناپذیر مهم خود را به‌نحو شایسته‌ای حل کنند و برای نظام مزبور در چهل سال آخر موجودیت مستقلش، نوعی ثبات فراهم آورند. فقط نظام ایتالیایی، که تقریباً همانند نظامهای چینی و یونانی در آغاز ساختار قدرت و نفوذ پراکنده‌ای داشت، به‌طور موفقیت‌آمیزی توانست میان واحدهای متعدد توازن قوا برقرار کند و مانع تسلط یکی‌بر دیگران

*. Peace of Lodi.

**. Most Holy League.

شود. از این‌رو، دولتهای ایتالیایی از ساختار دوقطبی قدرت که ممکن بود به رویارویی مصیبت‌باری بینجامد، دوری جستند.

معیار اصلی تمایز دولتهای ایتالیایی از لحاظ قدرت و حیثیت، پول بود، زیرا بدون آن هیچ حکومتی نمی‌توانست ارتشی حرفه‌ای را در میدان نبرد حاضر کند، هیئتهای دیپلماتیک دائم به‌وجود آورد، یا جشنها و میهمانی‌هایی به قصد تأثیر بر جمعیت محلی و بزرگان بازدیدکننده برپا دارد. مشروعیت مبتنی‌بر نسب و تاریخ یا مذهب نیز منابع با ارزشی برای حیثیت حکومت به‌شمار می‌آمدند، اما از آنجا که تنها حکومتهای بسیار معدودی می‌توانستند برای فرمانروایانشان مدعی داشتن چنین مجوزهایی گردند، دیگر معیارها اهمیت بیشتری یافتند.

در نیمه نخست سده پانزدهم، نظامهای فرعی پایداری در شبه‌جزیره ایتالیا وجود نداشتند. الگوهای اتحاد به کرات تغییر می‌یافتند و هنگامی که اتحاد در خدمت منافع هر دو طرف رقیب قرار می‌گرفت، خصومتهای تاریخی میان برخی دولتها همواره مانع از آن نمی‌شد که اتحادهای سودمندی شکل گیرد. به هرحال در سالهای ۱۴۵۴ تا ۱۴۹۴ پیمان موسوم به مقدس‌ترین مجمع، نظامی فرعی را به وجود آورد که اهمیت قابل ملاحظه‌ای داشت. از آنجا که سه امضاکنندهٔ اصلی- یعنی میلان، ونیز و فلورانس- از دیگر دولتهای شبه‌جزیره دعوت کردند که به آن بپیوندند، می‌توان استنباط کرد که هدف پیمان یادشده در اصل آن نبود که صرفاً به صورت اتحاد یا بلوکی کوچک در نظامی بزرگتر باقی بماند، بلکه هدف از آن تشکیل سازمان یا کنفدراسیونی دائم متشکل از تمام دولتهای واقع در نظام بود. مجمع مزبور هیچ‌گاه به این آرمان دست پیدا نکرد، اما در زمینه فراهم‌آوردن مبنایی قانونی جهت شکل خاصی از توزیع قدرت، منبعی مهم برای ثباتی نسبی به‌شمار می‌رفت که تا ۴۰ سال پس‌از تشکیل آن دوام یافت.

شکلهای عمده کنش متقابل

گرچه تسهیلات ارتباطی در شبه‌جزیره ایتالیا ابتدایی بودند، اما گردهم‌آمدن گروهی از دولتها در این منطقه کوچک، برقراری تماسهای زیادی را میان آنها امکان‌پذیر ساخت. سده‌های متمادی بود که تجارت وجود داشت و به‌نظر می‌رسید که همچنان به صورت شکل عمده ارتباط میان واحدهای مزبور و همین‌طور میان آنها و دیگر مناطق اروپا باقی بماند. در ایتالیا نیز مانند یونان تجارت به انواع روابط مبتنی‌بر همکاری یا برخورد انجامید؛ برخی از این روابط سبب افزایش رفاه همه طرفها برپایه منافع متقابل گردیدند، اما بعضی دیگر به برخوردهای شدید تجاری انجامیدند که گاه به خشونت منجر می‌شدند.

در تاریخ سیاست بین‌الملل، از عصر نوزایی ایتالیا، بیشتر به‌خاطر ایجاد نهادهای دیپلماتیک دائم برای هدایت روابط خارجی یاد می‌شود. تأسیس سفارتخانه‌های دائم با دیپلماتهای حرفه‌ای تاحدی به‌خاطر افزایش حیثیت بود، اما در عین‌حال حکومتها را قادر می‌ساخت که بر پایه‌ای منظم اطلاعاتی در مورد متحدان یا دشمنان بالقوه‌شان گردآوری کنند. حکومتهایی که با یکدیگر فاصله جغرافیایی اندکی داشتند، متزلزل بودند، و اساساً تحت‌تأثیر حرکات دیپلماتیک همسایگان خود قرار داشتند، بدون وجود فرستادگانی که بتوانند به دربارها یا شوراهای دولتهای دیگر دسترسی مستقیم داشته باشند، چگونه می‌توانستند اطلاعاتی در مورد آخرین توطئه‌ها، موجودی خزانه خارجی، تعداد افراد و روحیه ارتش یا سازمان‌دادن دسیسه‌ها و دسیسه‌های متقابل به‌دست آورند؟ بنابراین گزارشهای دیپلماتیک به صورت یکی از نیازهای اولیه تنظیم سیاست خارجی موفق در ایتالیای سده پانزدهم درآمد. سفیرانی که به کشورهای دیگر اعزام می‌شدند، افزون بر وظایف تشریفاتی و مذاکره، به‌عنوان منابع اصلی کسب اطلاعات در مورد تشکیل اتحادها، طرحهای تجاوز، توافقهای محرمانه و اغتشاشات

داخلی، در خدمت حکومتهایشان بودند.

پس از تجارت و ارتباطات دیپلماتیک، جنگ شکل معمول کنش متقابل بود. دولتهای ایتالیایی برای نیل به هدفها یا حل اختلافاتشان به کرات متوسل به خشونت می‌شدند. هدفهای جنگ صرف‌نظر از افزایش «احترام» شخص حاکم و دنبال‌کردن خواستهای قانونی، با اشتیاق به افزایش توانایی‌های دولت از راه کسب غنایم، منابع جدید اخذ مالیات ازاستان یا شهر ضمیمه‌شده یا فدیه و غرامت نیز ارتباط نزدیک داشت. همه مواردی که شمرده شد، هدفهای مشروع عملیات نظامی محسوب می‌شدند. پادشاهان، شهریاران، خاندانهای حکومتگر یا شوراهای منتخب اغلب سیاست خارجی را بر پایه سود و زیان درنظر می‌گرفتند، و چون هرگونه افزایش منابع درآمد، به توانایی‌های دولت می‌افزود، جنگ کاملاً ارزش مبادرت به عملیاتی نظامی با خطرات و هزینه‌های کم را داشت.[۴۵] برخلاف جنگهای یونانیان که گاه چند دهه به طول می‌انجامیدند و در آنها غالباً شهروندان و بردگان سلاح به‌دست گرفته و پیکار می‌کردند، جنگهای شبه‌جزیره ایتالیا در نیمه نخست سده پانزدهم را افسران حرفه‌ای[*] هدایت می‌کردند و در آنها لشکریان مزدور می‌جنگیدند. شکلهای نبرد با معیارهای امروزی خشن نبود، به‌طوری که پیروزی در میدان جنگ بیش از آنکه با نابودی نیروهای دشمن به‌دست آید، معمولاً در نتیجهٔ تعدادی مانورهای زیرکانه حاصل می‌شد. روی هم‌رفته، سربازان ارزش پولی داشتند و معرف سرمایه‌ای بودند که نمی‌بایست هدر می‌رفت. ماکیاول از جنگهایی در سده پانزدهم گزارش می‌دهد که در آنها تلفات به چند اسب و نفر محدود می‌شد.[۴۶]

روش متداول دیگر برای حصول به هدفهای سیاسی و اقتصادی، خرابکاری در جریان

---

45. Mattingly, *Renaissance Diplomacy*, p.134.

*. Condottieri.

46. Hans Morgenthau, *Politics Among Nations* (New York: Konpf, 1950), p.288.

امور سیاسی شهر یا دولت همسایه بود. غالب‌بودن عملیات سیاسی پنهان را می‌توان با دو خصوصیت نظام ایتالیایی توضیح داد: نخست، چون واحدها از نظر جغرافیایی و زبانی خیلی به یکدیگر نزدیک بودند، عوامل براندازی نسبتاً آسان می‌توانستند به‌عنوان منابع اطلاعاتی در خارج عمل کنند، یا باگروههای توطئه‌گر ارتباط برقرار نمایند. دوم، از آنجا که مبانی قدرت و مشروعیت سیاسی در بسیاری از واحدها خیلی ضعیف بود، آشوبهای داخلی ناشی از این ضعف (به‌استثنای ونیز و دولتهای واقع در قلمرو پاپ) به قدرتهای خارجی فرصت می‌داد تا در تلاش برای به قدرت‌رساندن افراد موردنظرشان مداخله کنند. بنابراین، بی‌ثباتی سیاسی و ناامنی رژیمها، خصوصیتی که امروزه نیز در بسیاری از کشورها وجود دارد، اثرهای متعددی بر امور بین‌المللی داشت. همانند امروز، واحدهای سیاسی کوچک ایتالیایی نیز نمی‌توانستند مسائل داخلی را از محیط خارجی جدا نگهدارند. این چهره از نظام مزبور بود که آن همه توطئه دیپلماتیک، تبانی و خیانت را بنا نهاد، و معیارهای عدم‌پایبندی به اخلاق را به‌وجود آورد که اغلب با دیپلماسی نوع ایتالیایی یا «ماکیاولیسم»* همراه بود.[۴۷]

قواعد عمده نظام

از آنجاکه به آثار ماکیاول غالباً به‌عنوان عدم‌پایبندی به اخلاق یا «سیاست قدرت»** در سده پانزدهم اشاره می‌شود، انتظار نمی‌رود که ایتالیاییان قواعد و اصول صریحی وضع کرده باشند تا رفتارشان را در قبال یکدیگر به‌نحو مؤثر محدود گرداند. در واقع تاریخ‌نگاران برای جمهوری‌ها و دولت ـ شهرها از جهت وضع مواضع اخلاقی یا حقوقی در مورد اعمالشان،

---

* Machiavellianism.

47. Bozeman, *Politics and Culture in International History*, p. 479.

**. Power Politics.

اعتباری قائل نیستند. مفهوم قرون‌وسطایی جنگ عادلانه، که معیارهایی پیرامون استفاده مشروع از زور به‌وجود آورد، کاربردی در ایتالیای عصر نوزایی نداشت. در سده پانزدهم، هیچ مقامی، اعم از روحانی یا غیرروحانی، در مورد درستی رفتار یک دولت به قضاوت نمی‌پرداخت. جنگ ابزاری پذیرفته‌شده برای نیل به هدفها یا حل اختلافات شمرده می‌شد و کمترکسی بود که در مورد حق مقامات حاکم برای مبادرت به جنگ تردید کند. از آنجا که وجود اغتشاش در امور داخلی بسیاری از جمهوری‌ها فرصتهایی جهت براندازی به‌وجود می‌آورد، لذا قاعده دقیقی برای جلوگیری از مداخله در امور داخلی دیگر دولتها وجود نداشت. قتل، رشوه‌خواری، و خیانت رخدادهایی متداول در روابط دیپلماتیک به‌حساب می‌آمدند. همچنین در ایتالیا نمی‌توانیم نشانه‌ای در مورد بهادادن زیاد به استقلال سیاسی بیابیم، آنگونه که در مورد یونان آشکار بود. برعکس، دولتهای بزرگتر، بدون هیچ‌گونه احساس مسئولیتی، دولتهای کوچکتر را به خود منضم می‌ساختند و عمدتاً قدرت توازن بخشنده دیگر دولتها یا اتحادها بود که مانع گسترش نامحدود آنها می‌شد. مفاهیم حاکمیت، برابری و تمامیت ارضی هنوز آنچنان رشد نیافته بودند که تنظیم روابط بین‌الدولی بر آن مبانی استوار گردد.

در وضعیتهای چانه‌زنی دیپلماتیک، معیارهای درستکاری و حسن‌نیت کمتر مورد توجه بودند، گرچه آوازه اعتبار می‌توانست سبب افزایش نفوذ و حیثیت برخی دولتها شود. به هرحال، به‌طورکلی حکومتهای واحدهای ایتالیایی قبول نداشتند که کارآیی دیپلماتیک می‌تواند با اصول معنوی و اخلاقی پیوند داشته باشد. برای مثال، گرهارد ریتر Gerhard Ritter اشاره کرده است که تمام حاکمان اروپایی در سده‌های پانزدهم و شانزدهم مرتباً از راههای نادرست بر یکدیگر نفوذ می‌گذاشتند.[۴۸] آنان هنوز مهارت نیافته بودند که ابزارهای دیپلماتیک را به هدفها

---

48. Ritter, *Die Neugestaltung Europas*, pp. 21-22.

مرتبط سازند و اغلب به فتوحات خارجی و برنامه‌های تجاوزکارانه‌ای روی می‌آوردند، که تنها با توسل به توطئه، لاف‌زنی، روشهای تأخیراندازی و شکست‌دادنهای اتفاقی می‌توانستند به موفقیت انجامند. حکومتها برای پرداخت رشوه به سیاستمداران بانفوذ دربارهای خارجی مبالغ هنگفتی مصرف می‌کردند، جلسات پرخرجی را در سطح «سران» میان شهریاران ترتیب می‌دادند، و خطیبان و سفیران مشهور را به‌منظور ترغیب دیگر حکومتها برای اقدام در جهت منافع دولت فرستنده اعزام می‌نمودند. این روشها بندرت با موفقیت روبه‌رو می‌شدند زیرا تنها معدودی از حکومتها، به‌رغم آگاهی از معیارهای رفتار متداول میان خود، قابل‌اطمینان بودن رقیبان و متحدان ظاهریشان را باور داشتند.

بنابراین، هیچ‌گونه قاعده اساسی در این نظام وجود نداشت که به ایجاد چارچوبی برای اقدامات دولتها کمک کند. با این وجود توافقها یا قواعد نانوشته‌ای در مبادرت به جنگ رعایت می‌شدند که از شرایط سیاسی، سطح پایین تکنولوژی یا ملاحظات مالی نشأت می‌گرفتند. این توافقها و قواعد کمک می‌کردند تا خشونتهای سازمان‌یافته میان واحدهای مزبور برای آن نظام درحد قابل‌تحملی باشد. برخلاف جنگهای پلوپونز که قدرت و نیروی بسیاری از دولت ـ شهرها را به تحلیل برد و آنها را در مقابل تهاجم خارجی آسیب‌پذیر ساخت، ایتالیاییان توانستند اعمال خشونت‌آمیزشان را به‌گونه‌ای تنظیم کنند که سبب سقوط سیاسی کامل شبه‌جزیره نگردد. فزون بر آن، شهرها و جمهوری‌های ایتالیا از طریق مقدس‌ترین مجمع، تصمیم بسیار مهمی اتخاذ کردند مبنی‌براینکه همه دولتهای واقع در نظام مزبور باید توزیع قدرت را اساساً به‌ترتیب مقرر در پیمان صلح لودی ـ منعقده در سال ۱۴۵۴ ـ بپذیرند.

مقدس‌ترین مجمع هرگز به‌عنوان ابزاری مؤثر برای حل و رفع مسالمت‌آمیز اختلافات عمل نکرد، زیرا این مجمع فاقد مبنای تشکیلاتی بود و دولتهای ایتالیایی نیز طی ۴۰ سال آخر

سدهٔ پانزدهم در شیوه رفتار دیپلماتیک خود تغییری اساسی ندادند. با این وجود، دیپلماتها و حکومتهای دولتهای مزبور آشکارا دریافته بودند که وجود معاهده‌ای که وضع موجود ارضی را تأیید کند و روشی برای اجرای آن توافق مقرر دارد، به نفع آنهاست. از این‌رو آنان از طریق معاهده ونیز (که مقدس‌ترین مجمع را به‌وجود آورد) زمینه قواعدی را جهت تنظیم روابط بین‌الدولی‌شان برای سالیان باقی‌ماندهٔ سده پانزدهم فراهم آوردند. امضاکنندگان این سند قول دادند که از سرزمینهای یکدیگر در قبال حملات خارجی-از هر منبعی که باشد- دفاع نمایند، و هر دولتی متعهد گردید که برای اقدام مشترک، نیروی نظامی فراهم آورد. در مواقعی که احتمال وقوع جنگ وجود داشت یا جنگی رخ می‌داد، همه اعضا می‌بایست فوراً به مشورت پردازند و تا رفع خطر به گفت‌وگوهای چندجانبه ادامه دهند. اگر هر یک از اعضای مجمع تعهداتش در مورد عدم‌توسل به خشونت را نقض می‌کرد، باید اخراج و در صورت لزوم با اقدام جمعی تنبیه می‌شد.

در عمل، مقدس‌ترین مجمع هرگز انتظارات بانیانش را برنیاورد. دولتهای ایتالیایی به جای حفظ صلح و ثبات به ستیز با یکدیگر ادامه دادند و در ۱۴۷۴ هنگامی که پاپ و پادشاه ناپل در توطئه‌ای علیه حاکمان فلورانس، از خانواده مدیچی Medici همدست شدند، حاکمان مزبور تنها با برتری اندکی این جنگ همگانی را به‌نفع خود پایان بخشیدند. تفاوت میان دو نیمه سده پانزدهم را بیشتر می‌توان در کاهش دامنه خشونت دانست تا افزایش ثبات.[۴۹]

قضاوت در مورد اینکه آیا دوره چهل‌سال تشنج، بدون درگیری خشونت در مقیاسی وسیع نتیجه انعقاد معاهده ونیز بود یا برقراری توازن تقریبی تواناییها میان واحدهای اصلی، دشوار است. اما دست‌کم پس از انعقاد معاهده مزبور جنگهایی به‌وقوع نپیوستند که این نظام را

49. Mattingly, *Renaissance Diplomacy*, pp. 94-96.

به‌طرف استیلای یک دولت یا به‌سوی تشکیل بلوکهای سازش‌ناپذیر سوق دهند؛ یا اینکه به سقوط آن بینجامد.

با وجود این، در آخرین دههٔ سده پانزدهم، نظم کلی سیاسی اروپا نظام ایتالیایی را بلعید. حاکمان ستمگر، شهریاران و خاندانهای حکومتگر ایتالیایی در طول این سده، از اروپاییان شمال سلسله جبال آلپ می‌خواستند که از جانب آنان در ستیزهای بین‌الدولی و مبتنی‌بر دسته‌بندی دخالت نمایند و حاکمان اروپایی نیز مشتاق بودند خود را در منازعات ایتالیاییان بر سر دستیابی به تاج و تخت، تصرف سرزمین و جلب حمایت مالی درگیر کنند.[۵۰]

این مداخلات در امور شبه‌جزیره ایتالیا همیشگی نبود و با پیوندزدن مسائل اروپایی و ایتالیایی، به تغییر عمده‌ای در نظام منجر نشد. با وجود این، تکرار تقاضای مداخله دولتهای خارج از ایتالیا در اتحادها یا ستیزهای سیاسی داخلی، در نهایت سبب حضور پایدارتر اروپاییان در شبه‌جزیره گردید. به این ترتیب دولت ـ شهرها و جمهوری‌های ایتالیایی در واقع تنها به صورت گروهی از واحدهای کوچکتر در نظام گسترده‌تر اروپای سده شانزدهم درآمدند. تهاجم فرانسه در ۱۴۹۴ به شبه‌جزیره مزبور، در پاسخ به تقاضای میلان برای برقراری تعادل در مقابل نفوذ دربار آنژو Anjou در جنوا و جلوگیری از حمله به متحد میلان، یعنی ناپل، چنان دامنه گسترده‌ای یافت که به مداخله وسیع اروپاییان در امور ایتالیایی‌ها انجامید. از این زمان، انزوای سیاسی شبه‌جزیره ایتالیا دیگر ممکن نبود و تا چهار سدهٔ بعد از آن نیز دولتهای ایتالیایی صرفاً هدفهایی برای رقابت، غارت و توسعه‌طلبی‌های فرانسه، اسپانیا و اتریش بودند.

همانند نظام چینی در برهه‌هایی از دوره‌های بهار و خزان و دولتهای متحارب، وجود ساختار پراکنده قدرت در شبه‌جزیره ایتالیا طی سده پانزدهم، بر سمت‌گیری‌های کلی سیاست

---

50. *Ibid.*, p. 61.

خارجی و شیوه تنظیم روابط میان واحدها، اثری مهم داشت. دولت ـ شهرها و جمهوری‌های ایتالیایی بازیگران آزادی بودند که قدرتهای برتر غیرروحانی یا رهبران بلوکها، مانعشان نمی‌شدند. آنها به تشکیل و از هم‌پاشاندن اتحادها، انزواگرایی به عدم‌مداخله یا بی‌طرفی، یا با توطئه در امور داخلی دیگر دولتها درپی اهدافشان بودند. برخلاف متحدان آتن و اسپارت طی سده پنجم ق.م.، یا واحدهای سیاسی چین در دوره فئودالی، که اعمالشان عمدتاً توسط قدرتی برتر تعیین می‌شد، واحدهای سیاسی ایتالیایی با تکمیل فن رفتار دیپلماتیک به حیات خود در محیطی خصمانه ادامه دادند. میدان گسترده‌ای برای انتخاب از میان خط‌مشی‌های سیاسی گوناگون وجود داشت. اما اطمینان و یقین در مورد موفقیت خط‌مشی انتخاب‌شده بسیار اندک بود. اگر سیاست بین‌الملل اروپا را از سده هجدهم به بعد بررسی نماییم، می‌توانیم مشاهده کنیم که چه آسان ساختار بین‌المللی، نظامهای قشربندی و روندهای کنش متقابل و همچنین پیشرفتهای تکنولوژیک می‌توانند بر رفتار هر یک از واحدهای تشکیل‌دهنده یک نظام بین‌المللی اثر گذارند.

منابع منتخب

Adcock, Frank, and J.D. Moseley, *Diplomacy in Ancient Greece.* London: Thames and Hudson, 1975.

Bayley, C.C., *War and Society in Renaissance Florence.* Toronto: University of Toronto Press, 1961.

Bozeman, Adda B., *Politics and Culture in International History.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960.

Eisenstadt, S.N., *The Political Systems of Empires.* New York: Free Press, 1963.

Fliess, Peter J., *Thucydides and the Politics of Bipolarity.* Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1966.

Ghoshal, U. N., "The System of Inter- State Relations and Foreign Policy in the Early Arthasastra State", in *India Antigua*. Leiden: E.J. Brill Ltd., Publishers, 1947.

Goodman, Jay S., "The Concept of System in International Relations Theory", *Background*, 8 (1965), 257-68.

Graham, A. J., *Colony and Mother City in Ancient Greece*. Manchester, Eng.: Manchester University Press, 1964.

Hanrieder, Wolfram, "Actor Objectives and International Systems", *Journal of Politics*, 27 (1965), 109-32.

Hasebrook, Johannes, *Trade and Politics in Ancient Greece*. London.: G. Bell, 1933.

Korff, Baron S.A., "An Introduction to the History of International Law", *American Journal of International Law*, 18 (1924), 246-59.

Larus, Joel, ed., *Comparative World Politics: Readings in Western and Pre- Modern Non- Western International Relations*. Belmont, Calif.: Wadsworth, 1964.

Lubasz, Heinz, ed., *The Development of the Modern State*. New York: Macmillan, 1964.

Mattingly, Garrett, *Renaissance Diplomacy*. London: Jonathan Cape, 1955.

Modelski, George, "Agraria and Industria: Two Models of the International System", *World Politics*, 14 (1961), 118-43.

----------,"Comparative International System", *World Politics*, 14 (1962), 662-74.

----------,"Kautilya: Foreign Policy and International System in the Ancient Hindu World", *American Political Science Review*, 58 (1964), 549-60.

Nussbaum, Arthur, *A Concise History of the Law of Nations*. New York: Macmillan, 1961.

Parkinson, F., *The Philosophy of International Relations: A Study in the History of Thought*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1977.

Phillipson, Coleman, *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome*. London: Macmillan, 1911.

Russell, Frank M., *Theories of International Relations*. New York: Appleton- Century- Crofts, 1936.

Walker, Richard L., *The Multi- State System of Ancient China*. Hamden, Conn.: Shoe String Press, 1953.

فصل سوم

نظام دولتهای اروپایی و معاصر

آنچه در ایتالیای دوران نوزایی رخ داده بود، در فاصله سده‌های پانزدهم و نوزدهم در سراسر اروپا ادامه یافت؛ یعنی قدرت سیاسی و تشکیلات اداری سازمان‌یافته در سراسر قاره اروپا به‌وجود آمد. از روابط فئودالی میان امپراتوری مقدس رم، شهرهای آزاد، حکومتهای کلیسایی، دوک‌نشینها، پادشاهان جاه‌طلب، و جمهوری‌های کوچک، نظامی متشکل از واحدهای سیاسی متمرکز، تحت‌رهبری خاندانهای پادشاهی، پدیدار شد. این حکومتهای پادشاهی متمرکز سرانجام با رشوه، اجبار، یا خشونت قدرت واحدهای سیاسی کوچکتر واقع در سرزمین خود را فرو پاشاندند و سازمانهای اداری و قضایی ملت شمولی را به‌وجود آوردند.

این روند در سراسر قاره مزبور به‌طور همزمان رخ نداد. بریتانیای کبیر از همان اواخر سده شانزدهم واحدی سیاسی با سرزمینی مشخص بود که در آن یک حکومت پادشاهی متمرکز بر همه اتباع قدرتمندانه فرمان می‌راند. دستگاههای اداری پیچیده که تمام بخشها و سطوح جامعه را دربر می‌گرفت، جانشین سازمانهای قضایی و اداری محلی دوره فئودالی شد. نجبا گرچه اغلب در برابر حکومت پادشاهی مقاومت می‌کردند، اما فاقد ارتشها یا بنیانهای ارضی مستقلی بودند که با آنها حکومت سلطنتی را بنحو مؤثر به مبارزه بطلبند.

پادشاهان فرانسه، اسپانیا، روسیه و اتریش نیز با ازدواجها، اتحادها، و برخورد مسلحانه

داخلی و خارجی سرانجام توانستند نظامهای پادشاهی متمرکز به‌وجود آورند، اما دولتها و شاهزاده‌نشینهای کوچک آلمان و ایتالیا تا اواخر سده نوزدهم متحد نشدند. انگیزه‌های ناسیونالیستی که به متحدشدن اینها کمک کرد با شرایطی که به‌وجودآمدن رژیمهای پادشاهی متمرکز در دیگر قسمتهای اروپا را ممکن ساخته بود، تفاوت داشت. تا سده نوزدهم امپراتوری‌ها و نظامهای پادشاهی، که مرزهای آنها را ازدواجهای سلطنتی، اتحادها، حقوق ارضی تاریخی، و جنگهای بی‌شمار مشخص می‌کرد، مهمترین دولتهای نظام سیاسی بین‌المللی به‌شمار می‌آمدند. ناسیونالیسم، در سیاستهای خاندانهای سلطنتی، عاملی محسوب نمی‌شد. اما، دولتهای اروپایی که در سده‌های نوزدهم و بیستم به‌وجود آمدند محصول ناسیونالیسم بودند. آنها، نه برپایه علایق پادشاهی، بلکه حول محور تمایزات قومی، مذهبی و زبانی موجود در اروپا سازمان یافتند. تا پیش از سده نوزدهم دولت ملت را به‌وجود می‌آورد. در حالی که در دو سده گذشته ناسیونالیسم بر دولت تقدم یافته و در بسیاری از موارد آن را شکل داده است.

سیاست بین‌الملل در اروپای سده هجدهم

جنبه‌ای مهم از سیاست بین‌الملل در اروپای سده هجدهم توزیع نسبتاً برابر نفوذ دیپلماتیک و توانایی‌های نظامی در میان دولتهای مهم بود؛ مشخصه‌ای که در برخی دوره‌های تاریخ چین، یونان و ایتالیای دوران نوزایی دیده می‌شد. انگلستان، فرانسه، سوئد، اسپانیا، امپراتوری اتریش، روسیه، پروس و ترکیه (تا آن حد که در سیاستهای اروپایی مشارکت داشت) از لحاظ نهادهای سیاسی داخلی، قدرت نظامی یا حیثیت بین‌المللی تفاوت قابل‌توجهی نداشتند. این توزیع نسبتاً برابر قدرت و نفوذ، دولتهای پادشاهی را قادر ساخت که بدون ایجاد دگرگونی بنیادی در ساختار کل نظام، متحدان خود را تغییر دهند. اتحادها به‌جای آنکه بر اصول استراتژیک استوار باشند، بر نزدیک‌شدن منافعِ مدام در حال تغییر خاندانی، اقتصادی و استعماری به یکدیگر مبتنی بودند. نتیجهٔ آن انعطاف در دسته‌بندی‌های دولتها بود.

پادشاهان سدهٔ هجدهم، همین‌طور طبقه اشراف در هر دولت، با علایق نیرومند جهان‌وطنی* و یک فرهنگ سیاسی مشترک با یکدیگر پیوند می‌یافتند. آنان عموماً به زبان فرانسه صحبت می‌نمودند و خود را حاکمانی می‌دانستند که علاوه‌بر اداره قطعه سرزمینهای خاص، به‌طور مشترک «بر قلمرو مسیحیت» حکومت می‌کردند.[1] خانواده‌های سلطنتی و بسیاری از اشراف، از دوسوی مرزهای میان دولتها با یکدیگر از راه ازدواج پیوند می‌یافتند، در عین‌حال سربازان و دیپلماتهای حرفه‌ای نیز، صرف‌نظر از تابعیتشان، خدماتی را انجام می‌دادند که برای آنان بالاترین مرتبه، درآمد یا حیثیت را فراهم می‌آورد. به یک آلمانی که نیروهای روسی را فرماندهی می‌کرد یا یک ایتالیایی که موردعلاقه‌ترین و مورداعتمادترین رایزن دربار فرانسه می‌شد، داغ ننگ نمی‌خورد. در همان زمان که نامهایی چون کونیگسگ Konigsegg، وال، اُرایلی Oreilly، فیتزجرالد، و آلبرونی Albroni زینت‌بخش مشاغل دیپلماتیک و نظامی اسپانیا درسده‌هجدهم‌بودند، جان الفینستون John Elphinston سِرساموئل‌گرگ SirSamuel Greig و پیترلیسی Peter Lacey نیز در خدمت تزارینای روس (کاترین کبیر) به مقامهای شامخی دست یافتند. حمایت مشترک از اصول مشروعیت سلطنت و جانشینی پادشاهان نیز به قاره اروپا وحدت می‌بخشید. گرچه در انگلستان و فرانسه در اواخر سده هفدهم و سراسر سده هجدهم نظریه‌های سیاسی خواهان تغییر بنیادی رشد پیدا کرده بود، بیشتر اعضای طبقه بالای تحصیل‌کرده با خلوص نیت به کیش سلطنت وفادار بودند.

ثبات زندگی سیاسی و اجماع‌نظر در حمایت از مشروعیت سلطنت به احتراز از مداخله و براندازی به‌عنوان ابزارهای دستیابی به هدفهای سیاسی کمک کرد. در هر درباری توطئه‌های گوناگون وجود داشت، اما اگر یک پادشاه می‌کوشید، از راه مداخله نظامی یا خرابکاری در دربار خارجی، دیگری را از مسندش به زیر کشد اصول جانشینی سلطنت و حق الهی پادشاهان را

---

*. Cosmopolitanism.

۱. امپراتوری مقدس رم، گرچه اثر عملی اندکی داشت، باز هم نشانه یکپارچگی فرهنگی قاره اروپا به‌حساب‌می‌آمد.

سست‌بنیاد می‌گرداند، اصولی که اقتدار خود او اغلب بر آنها متکی بود.

جنگها نیز ویژگی‌های محافظه‌کارانه داشتند. قصد ارتشهای حرفه‌ای مزدوری که می‌جنگیدند، معمولاً بیشتر غلبه بر دشمن بود تا نابودساختن آن. به‌علت سطح پایین تکنولوژی نظامی، هزینه بالای نگهداری ارتش حرفه‌ای، میزان زیاد ترک خدمت، همین‌طور به‌دلیل محدودبودن هدفهایی که در موردشان زوربه‌کار می‌رفت ـ به دست آوردن سرزمینی استراتژیک، ایجاد حیثیت برای پادشاه، یا تأمین مستعمرات ـ اغلب اتلاف جان و مال محدود بود (گرچه بیماری‌ها سبب تلفات زیادی می‌شدند). به‌گفتهٔ برخی صاحب‌نظران امور نظامی، مانند کلازویتس جنگ برای تحمیل اراده یک حاکم بر دیگری، از راه شکستن توان مقاومت طرف اخیر، به‌کار می‌رفت.[۲] این هدف نابودساختن، اشغال یا تحمیل قهرآمیز نهادهای اجتماعی بیگانه را بر مردم دیگر لازم نمی‌گرداند.

بنابراین اصطلاحات گوناگونی سیاست بین‌الملل سده هجدهم را مشخص می‌کنند، که هر یک برای نشان‌دادن ماهیت نظام مزبور ارائه شده‌اند. برخی آن را دوره عملکرد «توازن قوا» دانسته‌اند. پادشاهان و رایزنانشان می‌توانستند، با محاسبه بدون زحمت قدرت مخالفانشان و هماهنگ‌کردن سمت‌گیری سیاست خارجی خود از طریق تشکیل اتحادها یا اتخاذ بی‌طرفی برای تأمین منافعشان یا دفاع از آنها، روابط خارجی را همانند یک بازی شطرنج یا تدبیر جنگی هدایت کنند. اگر خطر آن به‌وجود می‌آمد که برخوردها در قاره اروپا بیش از حد خشن شود، پادشاهان می‌توانستند نزاعهای خود را به دنیای جدید (قاره آمریکا) منتقل کنند؛ جایی که سرزمینهای وسیع وامکانات تجاری می‌توانست در جنگها، و معاهدات صلح دست‌به‌دست شود. عده‌ای دیگربا تأکید بر اجماع‌نظر در مورد ارزشهای سیاسی حاکم بر اروپا؛ جهان وطنی طبقات بالا؛ احترام به اصول مسیحیت و اقتدار سلطنت؛ وگرایش به حل اختلافها بیشتر از راه

---

2. Karlvon Clausewitz, *War, Politics, and Power*, ed. and Trans. Edward M. Collins (Chicago: Henry Regnery, 1962), p. 63.

چانه‌زنی ماهرانه دیپلماتیک، مبادلات ارضی یا تشکیل اتحاد تا به‌جای توسل به خشونت در مقیاس وسیع، تبلیغات یا براندازی، این دوران را «عصر طلایی دیپلماسی» خوانده‌اند.[۳]

اما در پس شرایطی که به ایجاد ثبات و اعتدال در سیاستهای نظام دولتهای اروپایی در سده هجدهم کمک می‌کرد ویژگی‌هایی وجود داشت که به برخورد منجر می‌شد. جنگهای مذهبی سده گذشته به‌آسانی فراموش نشده بودند و یاد آنها به دشمنی‌ها و سوءظنهای بین‌المللی دوام می‌بخشید. در سطح اجتماع احساسات ملی قوی وجود نداشت، اما بسیاری از روستاییان و شهریان نسبت به سیاستهای حاکمانشان کاملاً بی‌تفاوت نبودند؛ بویژه نسبت به کسانی که آنان را از نظر ملیت یا مذهب بیگانه تلقی می‌کردند. قیام علیه حاکم «خارجی» پی‌آمد گاه‌به‌گاه نظامی بود که در آن زمین و مردم برای ارضای نیازهای استراتژیک یا حیثیتی پادشاهان دست‌به‌دست می‌شد.

حساسیت پادشاهان نسبت‌به قواعد مربوط‌به آداب‌ومعاشرت، همین‌طور موقعیتشان در دربارهای خارجی مانع نمی‌شد که گاه حیله و تقلب را به‌عنوان شیوه‌های دیپلماتیک به‌کار گیرند. جنگها، گرچه با معیارهای امروزی، قدرت تخریبی کمتری داشتند، اما بیشتر به‌خاطر تکنولوژی ابتدایی آن زمان محدود می‌شدند تا به‌خاطر توجه زیاد به اصول بشردوستانه. به‌عبارت دیگر عناصر ثبات، جهان‌وطنی، اصول مشروعیت سلطنت، جنگهای محدود، اتحادهای مدام درحال تغییر، و توزیع تقریباً برابر قدرت مانع بروز مسائل شدیداً منازعه‌برانگیز و توسل مکرر به زور نمی‌شد.[۴] اما خط‌مشی‌ها و روشهای دیپلماتیک گوناگونی، که در یک فرهنگ سیاسی مشترک کاربرد داشتند، شایسته همان نوع اختلافاتی بودند که بروز می‌کردند. هیچ دولتی به‌تنهایی اروپا

---

۳. برای شرحی در مورد روابط دیپلماتیک سدهٔ هجدهم که بر عناصر ثبات در نظام مزبور تأکید می‌ورزد، بنگرید:

Richard Rosecrance, *Action and Reaction Politics* (Boston: Little, Brown, 1963), pp.17-30.

۴. بنگرید:

George Liska, "Continuity and Change in International Systems", *World Politics*, 16 (1963), 118-36.

را مسخّر نساخت؛ اروپا با تهاجم درخور توجهی از سوی شرق در هرج‌ومرج فرو نرفت. هیچ پیشرفت فنی ویژگی‌های مهم زندگی سیاسی واقتصادی را به‌طور اساسی دگرگون ننمود و ناسازگاری ایدئولوژیک با اهمیتی وجود نداشت که اختلافات ژرف و سخت در میان دولتها پدید آورد. اگر نظام سده هجدهم کاملاً مسالمت‌آمیز و باثبات نبود، در مقابلهٔ با مسائل مهم آن زمان نیز انعطاف‌ناپذیر یا ناتوان نبود.

نظام دولتها در سده نوزدهم

دوره‌های ۱۷۸۹ تا ۱۹۳۹ و ۱۹۴۵ تاکنون را می‌توان دوره‌هایی دانست که در آنها نظامهای بین‌المللی متمایزی وجود دارند. گرچه هر دو دوره برخی از جنبه‌های سده هجدهم را در خود حفظ کرده‌اند، پاره‌ای تحولات در سده‌های نوزدهم و بیستم دگرگونی‌هایی بنیادی را در ساختار و روند سیاست بین‌الملل به‌وجود آورده است.

ظهور ناسیونالیسم

نخستین تحول، ظهور ناسیونالیسم، یعنی رشد وابستگی‌های احساسی قوی نسبت به دولت مرکزی (فزون بر وفاداری‌های سنتی نسبت به استانها و شهرها) و مشارکت شهروندان یا اتباع عادی در زندگی سیاسی حکومتشان، بود. این پدیدار نتایج متعدد مهمی داشت. در سده هجدهم دولتمردان و پادشاهان با استفاده از حقوق تاریخی در مورد اراضی و ملاحظات استراتژیک و اقتصادی، به‌عنوان معیارهای مسلط در تعیین مرزها، می‌توانستند با سهولت قابل‌ملاحظه‌ای سرزمینهای اروپایی و مستعمرات را مبادله کنند. در سده بعد رهبران ناسیونالیست بر این عقیده بودند که تنها مبنای مشروع سازمان سیاسی وجود یک گروه قومی یا زبانی متمایز است، بنابراین دولت باید بر ملیت استوار باشد. نتایج این دکترین عبارت بود از ظهور جنبشهای ناسیونالیستی در مناطقی از اروپا که دولت با تمایزات قومی مطابقت نداشت و

به‌دنبال آن فروپاشی دولتهای چندملیتی مانند روسیه، اتریش- مجارستان، و سوئد- نروژ، زیر فشار جنگ و قیام ناسیونالیستی. در سده نوزدهم نوعی پدیدار سیاسی جدید- جنبشهای خواهان استقلال ملی- به‌وجود آمد و بر مسائل سنتی‌تر مورد اختلاف دولتمردان اضافه شد.

نتیجه دوم ناسیونالیسم آن بود که حکومتها توانستند مشارکت توده‌ها در مسائل عمومی را به‌عنوان یک توانایی در برخوردهای نظامی یا چانه‌زنی دیپلماتیک به‌کار گیرند. حکومتها در سدهٔ نوزدهم توانستند با توسل به موضوع «افتخار ملی مقدس»* مردمانشان را برای پشتیبانی از دیپلماسی یا جنگهای خود بسیج کنند، در حالی که پیشتر ایجاد هیجان عمومی به‌خاطر هدفهایی که ریشه عمیق در آمال اقتصادی و اجتماعی نداشتند، برای پادشاهان مشکل بود. در سده هجدهم نفرات ارتشها که به شاه، ملکه یا شهریار سوگند وفاداری شخصی ادا می‌کردند بین ده تا هفتادهزار نفر بود؛ اما در جنگهای انقلاب فرانسه تعدادشان به صدها هزار و در جنگ جهانی اول به میلیونها تن رسید. گسستِ نُمادین از سنت دیپلماسی پادشاهی سده هجدهم در سال ۱۷۹۱ صورت گرفت، هنگامی که رژیم انقلابی فرانسه بسیج توده‌ای** را بنا نهاد، یعنی یک نظام سربازگیری ملت شمول که برای برپاداشتن ارتشی از شهروندان و قراردادن آن به‌جای نیروهای مسلح حرفه‌ای متعلق به بوربونها به‌وجود آمده بود. این ارتش برای «آزادساختن» اروپا از قید نظامهای پادشاهی، و تسخیر سرزمینهای بلژیک، آلمان و ایتالیا فرستاده شد که بیشتر برای عظمت ملت فرانسه بود نه به‌خاطر حیثیت پادشاه فرانسه.

حکومتهای امروزی می‌توانند برای هدفهای خود حمایت ملی به‌وجود آورند، اما مشارکت بیشتر شهروندان یا اتباع عادی محدودیتهایی را نیز بر آزادی عمل سیاستگذاران تحمیل می‌کند. در سده هجدهم روابط خارجی هرگز بسادگی یک بازی چکرز *** نبود گرچه پادشاهان و رایزنانشان بدون نگرانی از واکنشهای داخلی در تغییر سیاستها، هدفها و متحدانشان

---

* Sacred National Honor.

**. Leveé en Masse.

***. بازی ساده‌ای است که با بیست‌وچهار مهره در دو رنگ روی صفحه شطرنج انجام می‌شود.

آزادی نسبی داشتند.[5] اما در اواخرسدهٔ نوزدهم حتی رژیمهای خودکامه می‌بایست واکنشهای عمومی را نسبت به حرکتهای دیپلماتیک خود پیش‌بینی کنند. در همان حال دیگر رژیمها می‌بایست در مجالس قانونگذاری با حزبهای مخالف مزاحم همساز گردند یا نگران سرمقاله‌های اغتشاش‌برانگیز روزنامه‌ها باشند.

پیشرفت در تکنولوژی جنگ

دومین تحول سده نوزدهم که آثار مهمی بر سیاست بین‌الملل داشت، به‌کارگرفتن تکنولوژی علمی و صنعتی برای پیشبرد جنگ بود. علاقه عامه مردم به مسائل دیپلماتیک و نظامی، حکومتها را قادر نمود ارتشهای بزرگی را به خدمت گیرند و پیشرفت تکنولوژی نظامی، آنها را به این توانایی رساند که برنامه‌های نظامی خود را با سرعت و شدت بیشتری دنبال‌کنند. با جنگهای انقلاب فرانسه، برخوردهای مسلحانه هرچه بیشتر به جنگهای نابودکننده‌ای تبدیل شدند که در آنها خشونت نمی‌توانست محدود به آماجهای نظامی باشد. افزایش ارقام تلفات، اعم از نظامی و غیرنظامی، تحولات انقلابی در هر جنگ را نشان می‌دهد. برای مثال در فرانسه میزان تلفات در جنگهای میان سال ۱۶۳۰ و وقوع انقلاب در سال ۱۷۸۹ از یک در هزار نفر جمعیت تا یک در دویست نفر نوسان داشت. در جنگهای انقلاب فرانسه و دوره ناپلئون تقریباً از هر ۷۵ شهروند یک نفر قربانی جنگ بود.[6] در جنگ جهانی اول از هر ۱۸ فرانسوی یک نفر بر اثر این جنگ کشته یا زخمی شد و در جنگ جهانی دوم از هر ده روسی یک نفر صدمه دید یا زندگی خود را از دست داد. اگر بتوان نظامهای بین‌المللی را براساس دگرگونی‌های مهم در روندهای کنش متقابل و روشهای حل اختلاف تاحدی از یکدیگر متمایز گرداند، آنگاه سده‌های نوزدهم و

---

۵. به هرحال، در انگلستان مجلس در سده هجدهم نظارتهای مهمی بر حقوق ویژه پادشاه در هدایت روابط خارجی اعمال می‌کرد.

۶. ارقام مشابهی درکتاب زیر نقل شده است:

Hans Morgenthau, *Politics Among Nations* (New York: Knopf, 1950), p. 293.

بیستم تنها از این جهت تفاوت چشمگیری با سده هجدهم می‌یابند که جنگهای بزرگ به صورت حرکتهای اجتماعی عظیمی درآمده‌اند که بسیج گسترده غیرنظامیان و انهدام وسیعی را دربر دارنـد، و بـه قـصد نـابودسازی دشمن و تـحمیل نـهادهای سیاسی و اجتماعی بـر مـلت شکست‌خورده صورت می‌گیرند.

ظهور سلاحهای هسته‌ای، انقلابی‌ترین دستاورد علم و تکنولوژی برای جنگ بوده است. در گذشته برخی از متخصصان استراتژی استدلال می‌کردند که اختراع مسلسل، تانک یا هواپیما جنگ را «منسوخ» نموده است. اما تکمیل سلاحهای هسته‌ای و هیدروژنی در واقع جنگ تام را غیرمنطقی گردانده است، حتی اگر بتوان سلاحهای هسته‌ای را به‌شیوه‌ای محدود، برای هدفهای مشخص به‌کار برد. هیچ تعداد توپ سنگین یا گروههای هواپیما نمی‌تواند اقتصاد یک ملت را نابود سازد. حتی تهاجمهای گسترده استراتژیک مخرب متفقان به آلمان در جنگ جهانی دوم نتوانست توانایی این دولت درتولید تجهیزات جنگی را از میان ببرد. برعکس سلاحهای هسته‌ای قادرند توان اقتصادی یک ملت (اگر منطقاً در مراکز بزرگ شهری متمرکز شده باشند) و قسمت اعظم جمعیت آن را بسرعت نابود سازند و همین‌طور زندگی و سلامت شهروندان کشورهایی را که مستقیم مورد شلیک هسته‌ای قرار نمی‌گیرند، در معرض خطر قرار دهند. گرچه وسایلی برای کاهش درجه انهدام هسته‌ای وجود دارد، تنها روش مطمئنی که متخصصان استراتژی تاکنون طرح‌ریزی کرده‌اند بازدارندگی است، یعنی تهدید به تلافی فوری در صورت واردآمدن ضربه نخست. همان‌طور که رابرت اوپنهایمر متذکر شده است، غولهای هسته‌ای شبیه دو کژدم در یک بطری می‌باشند؛ اگر یکی به دیگری حمله کند، چنین کاری را تنها به بهای نابودی خود می‌تواند انجام دهد.[7] بنابراین سلاحهای هسته‌ای ویژگی جدید آسیب‌پذیری را وارد سیاست بین‌الملل کرده است. هرچند در گذشته مرزهای ملی و استحکامات سرزمینی می‌توانستند جنبه دفاعی

---

7. "Atomic Weapons in American Policy", *Foreign Affairs*, 51 (1953), p. 529.

حتی برنامه‌ریزان نظامی خوشبین در ناتو استدلال می‌کنند که یک جنگ هسته‌ای در اروپا حداکثر ظرف ۳۰ روز خاتمه می‌یابد.

داشته باشند، اما امروزه اگر جنگی با سلاحهای هسته‌ای در اروپا یا مستقیم میان اتحاد شوروی و ایالات متحده درگیرد، این تدابیر فاقد اهمیت‌اند. دولت ملی جدید، به‌عنوان یک واحد، از نظر دفاعی به همان اندازه در برابر انهدام هسته‌ای آسیب‌پذیر است که شهر محصور یا قلعه دارای خندق در برابر توپهای جدید زمان خود آسیب‌پذیر بود.[۸]

اختلافات ایدئولوژیک

سومین تحول در سده نوزدهم که آثار مهمی بر ساختار و روندهای نظام دولتهای اروپایی داشت، پیدایی اصول ایدئولوژیک و دکترینهای سیاسی به‌مثابه انگیزه اصلی یا راهنمای رفتار سیاست خارجی بود. جنگهای انقلاب فرانسه گرچه هدفهای ارضی داشتند، به نام اصول جهانی «آزادی، برابری و برادری» صورت گرفتند. رهبران اتحاد بزرگ علیه ارتشهای انقلابی و ناپلئونی فرانسه نیز تاحدی انگیزه‌شان آرزوی حفظ اصول مشروعیت سلطنت دربرابر دکترینهای فرانسوی خواهان تغییر بنیادی بود. بنابراین بسیاری از برخوردهای درون اروپا در سده نوزدهم براساس یک سلسله ارزشهای ناسازگار صورت می‌گرفت. ارزشهایی که جمهوریت انقلابی فرانسه و مشروعیت سلطنت و محافظه‌کاری بیانگر آنها بودند. در سده حاضر دکترینهای نازیسم، کمونیسم و دموکراسی لیبرال منشأ تصویرهای ناسازگار و مختلفی از نظم جهانی بوده‌اند.

بنابراین سیاست بین‌الملل سده نوزدهم به‌گونه‌ای بی‌مانند تحت‌تأثیر رشد اختلافات ایدئولوژیک، افزایش قدرت تخریبی جنگ و ظهور ناسیونالیسم و مشارکت عامه در روابط خارجی قرار گرفت. در اواخر این سده تحولی رخ داد که به همان اندازه اثری عظیم بر ساختار و روندهای سیاست بین‌الملل داشت و نتایج آن تنها امروز در حال روشن‌شدن است. این تحول

---

۸ این نظریه‌ای است که John Herz در مقدمه و فصل هشت کتاب خود *International Politics in the Atomic Age* (New York: Columbia University Press, 1959) مورد بحث قرار می‌دهد. برای بحث بیشتر در مورد آثار سلاحهای هسته‌ای بر سیاست بین‌الملل معاصر به فصلهای ۴ و ۱۱ نوشته حاضر مراجعه شود.

گسترش نظام دولتهای اروپایی به بقیه جهان و درپی آن ظهور بیش از ۱۰۰ واحد سیاسی جدید، بیشتر سرزمینهای مستعمره پیشین، به‌عنوان بازیگر نظام بین‌المللی جدید بود. در سده نوزدهم قاره اروپا عرصه اصلی سیاست بین‌الملل به‌شمار می‌آمد و غیر از جمهوری‌های ضعیف آمریکای لاتین و چند دولت فئودالی باقی‌مانده، تنها حدود ۲۰ دولت مهم به‌طور منظم کنش متقابل داشتند. اما امروز بیش از ۱۸۰* دولت مستقل وجود دارد که از راه تجارت، ارتباط دیپلماتیک، مسافرت و گاه براندازی و جنگ، در سطح بی‌سابقه‌ای با یکدیگر مراوده دارند. مسائل منازعه‌برانگیز، دیگر به‌طور عمده در اروپا به‌وجود نمی‌آیند، بلکه غالباً در آسیا، خاورمیانه، آفریقا و آمریکای لاتین ظاهر می‌شوند. در این مسائل قدرتهای مهم سده نوزدهم- بریتانیای کبیر، فرانسه، پروس، آلمان، اتریش- مجارستان، و ترکیه دیگر درگیر نیستند، بلکه در عوض، قدرتهای خارج از اروپا، در درجه نخست ایالات متحده، اتحاد شوروی و چین به مسائل مزبور کشیده می‌شوند. به‌طور خلاصه مرزهای جغرافیایی نظام سده نوزدهم و نظام معاصر از قاره اروپا به تمام جهان گسترش یافته و در پنجاه سال گذشته تعداد واحدهای سیاسی در این نظامها سه‌برابر شده است. امروزه ما یک نظام واقعاً جهانی متشکل از دولتها را داریم.

نظام جهانی معاصر

نظام دولتها در دوره معاصر از بعضی جهات با سلف سده نوزدهمی خود مشابهت دارد. بیشتر مسائل اصلی و شکلهای ویژه کنش متقابل با آنچه در نظام دولتهای اروپایی وجود داشت تفاوت عمده‌ای ندارند. ریشه‌های اختلافات ایدئولوژیک معاصر در اروپای سده نوزدهم قرار دارد؛ مسئله ملیت و استقلال ملی هنوز مشکلات بین‌المللی مهمی به‌وجود می‌آورند؛ و تلاش برای دستیابی به نوسازی اقتصادی، که در اروپا طی سده نوزدهم صورت گرفت، در کشورهای روبه‌توسعه هنوز در مرحله آغازین است. شکلها و روشهای دیپلماتیکی که در اروپا به‌وجود آمد

---

*. این آمار مربوط به سال ۱۹۹۳ است.

به همه مناطق جهان گسترش یافته‌اند، گرچه در مقایسه با شکلها و روشهای سده هجدهم دگرگون شده‌اند. قواعد اصلی حاکم‌بر مراودات بین‌المللی نیز شکل تعمیم، توسعه و تهذیب‌یافته قواعدی هستند که در اروپای سده‌های هجدهم و نوزدهم به‌وجود آمدند.

درک اینکه چرا هنوز این ویژگی‌های سیاست بین‌الملل اروپایی بر نظام جهانی مسلط است مشکل نمی‌باشد. در سال ۱۸۷۵ کمتر از یک‌دهم آفریقا مستعمره اروپاییان شده بود، ۲۵ سال بعد، تنها یک‌دهم منطقه مزبور از حکومت استعمار بدور ماند. در سه دهه آخر سده نوزدهم، انگلستان ۴ میلیون میل مربع سرزمین به‌دست آورد، فرانسه $3\frac{1}{2}$ میلیون میل مربع، بلژیک تقریباً یک میلیون میل مربع را مستعمره ساخت و رژیم تزاری در روسیه کنترل خود را بر سرزمینی بالغ بر نیم میلیون میل مربع گسترش داد. روندهای استقرار حکومت و کنترل استعماری در مناطق گوناگون متفاوت بود؛ اما در هر مورد قدرتهای اداره‌کننده ناخواسته در میان بومیان نسبت به بسیاری ارزشها که خود گرامی می‌داشتند، یعنی استقلال در زندگی سیاسی، صنعتی‌کردن اقتصاد و حیثیت بین‌المللی اشتیاق به‌وجود آوردند. با وجود تنوع عظیم زمینه‌های فرهنگی، که روابط میان دولتها امروزه در چارچوب آنها برقرار می‌شود، برخی مشخصات مهم این نظام بیانگر گسترش سنتهای دیپلماتیک، اقتصادی، ایدئولوژیک و نظامی اروپاییان به مناطق جدید است.

آنچه نظام بین‌المللی معاصر را از اسلاف اروپایی آن جدا می‌سازد، عبارت است از:

۱. افزایش تعداد و انواع دولتها؛

۲. توان تخریبی بالقوه عظیم دارندگان سلاحهای هسته‌ای و سیستمهای جدید پرتاب؛

۳. افزایش آسیب‌پذیری دولتها نسبت به مداخله خارجی، از جمله براندازی، فشارهای اقتصادی و اشغال نظامی؛

۴. اهمیت روبه‌افزایش بازیگران غیردولت، مانند جنبشهای رهایی‌بخش ملی، شرکتهای چندملیتی، گروههای نفوذگذار بین‌المللی و حزبهای سیاسی که از مرزهای ملی فراترمی‌روند؛

۵. نفوذ مسلطی که سه دولتِ اساساً غیراروپایی- اتحاد شوروی، چین، و ایالات متحده- به‌دست آورده‌اند؛

۶. درجه بالای وابستگی و وابستگی متقابل میان همه انواع بازیگران.

این تفاوتها، مانند فصل پیش، در چهار مقوله یعنی ماهیت واحدهای سیاسی، انواع قشربندی و ساختارهای قدرت و نفوذ، شکلهای مهم کنش متقابل، و قواعد حاکم‌بر روابط میان بازیگران موردبحث قرار خواهند گرفت.

ماهیت واحدها

یک ویژگی مهم واحدهای تشکیل‌دهندۀ نظام بین‌المللی معاصر، مبنای ارضی آنها است. امروزه دولتها بر مردمی که در یک سرزمین مشخص زندگی می‌کنند کنترل اداری منظمی دارند. برخی تقسیمات ارضی- بویژه در آفریقا- مصنوعی هستند، بدین‌معنی که مرزها با تمایزات قومی، زبانی، یا جغرافیایی منطبق نیستند. اما در بیشتر موارد مرزهای سرزمینی دولتهای جدید با این تمایزات ارتباط نزدیک دارند. تا زمانی که زبان و فرهنگ به‌عنوان مبناهایی برای جداکردن مرزهای قانونی به‌کار روند، انگلستان نمی‌تواند ادعایی نسبت به سرزمین اروپایی فرانسه داشته باشد؛ اما در دورانی که تمایزات قومی و زبانی در سیاست بین‌الملل اهمیت نداشت برای انگلستان کاملاً امکان‌پذیر بود که سرزمینی را در فرانسه تصاحب کند، کاری که تا سده هفدهم انجام می‌داد. گرچه واحدهای متعلق به بسیاری از نظامهای بین‌المللی تاریخی، هویت، قدرت و ضعفشان را از سرزمینی که در اختیار داشتند می‌گرفتند و گرچه برخی حتی مفهوم نوعی مرز یا سرحد را به وجود آوردند که آنها را از دیگر واحدهای سیاسی جدا می‌ساخت، اما تا دوران معاصر سرحدات دولتها به این دقت تعیین نشده و چنین حرمت حقوقی و ایدئولوژیک نیافته‌بود.

با وجود ارزش زیاد استقلال، حاکمیت وتمامیت ارضی، دگرگونی‌های سیاسی،

اقتصادی و تکنولوژیک دهه‌های اخیر، دولت ملی را در برابر مداخلات و در برخی موارد، کنترل شدید خارجی، آسیب‌پذیر ساخته است. حکومتهای مدعی حاکمیت برای حفظ خود در برابر دشمنان خارجی وداخلی اغلب به پول و اسلحه خارجی اتکا دارند. چین، ایالات متحده و دیگر کشورها به کرات پول ـ و گاه اسلحه ـ به حزبهای سیاسی، گروههای مخالف، یا دسته‌های نظامی در کشورهای دیگر می‌دهند؛ نفوذگذارانی که بیانگر منافع دیگر حکومتها یا شرکتهای چندملیتی می‌باشند در پایتخت بیشتر دولتها فراوانند. هیئت حاکمه شیلی برای بهترساختن «تصویر» خود در میان مردم آمریکا، یک مؤسسه روابط عمومی در نیویورک را به خدمت می‌گیرد؛ بیشتر حکومتهای کشورهای درحال‌توسعه برای کنترل قیمت کالاهای صادراتی خود کار زیادی نمی‌توانند بکنند زیرا نیروهای تعیین‌کننده این قیمتها اکثراً خارجی هستند. بنابراین تعلق احساسی ما نسبت به مفهوم استقلال هرچه باشد «دولت تحت‌نفوذ»[۹] و دارای وابستگی متقابل نوع معمولی بازیگر صحنه بین‌المللی می‌باشد، نه یک استثنا. برخلاف دورانهای گذشته، امروزه سیاستهای داخلی و خارجی کشور کاملاً به هم آمیخته‌اند، و این احتمال اندک است که دولتها بدون درنظرگرفتن محدودیتهایی که شرایط خارجی تحمیل می‌کنند، سیاستهای داخلی مهمی در پیش گیرند. برای مثال سطح عدم‌اشتغال در اروپای غربی به همان اندازه با قیمت نفت خاورمیانه یا سیاستهای ایالات متحده در مورد نرخ بهره ارتباط می‌یابد، که با شرایط موجود در قاره مزبور.

نکته قابل‌ذکر در مورد نظامهای بین‌المللی دولت ـ شهرهای یونانی یا ایتالیایی آن است که واحدهای تشکیل‌دهنده آنها از برابری نسبی برخوردار بودند. البته در میان آنها دولتهای قدرتمند و کم‌قدرت‌تر وجود داشت، اما تفاوت از لحاظ وسعت، جمعیت و توان نظامی خیلی زیاد نبود. در مقابل برخی تفاوتهای دوران معاصر را درنظر بگیریم. اگر کسی بازیگران را برحسب

---

۹. برای بحثی نظری در مورد دولت تحت‌نفوذ Penetrated State بنگرید:
James N. Rosenau, ed. *Linkage Politics* (New York: Free Press, 1969).

وسعت سرزمینشان با یکدیگر مقایسه کند، تفاوت آنها از شوروی است، با یک‌ششم سطح خشکی جهان، تا سنگاپور و تونگا* که تنها چند صد میل مربع یا به اندازه یک شهر مهم وسعت دارند. تفاوت میزان جمعیت نیز بسیار زیاد است. در جزایر مالدیو**، یکی از اعضای سازمان ملل متحد، کمتر از ۱۰۰/۰۰۰ نفر ساکن می‌باشند. در نظام جهانی بسیاری از دولتها جمعیتی کمتر از یک‌میلیون نفر دارند، اما جمعیت چین بیش از ۹۰۰ میلیون نفر است. تفاوت اتحاد شوروی و تونگا از لحاظ وسعت و جمعیت بسیار بیشتر از تفاوت میان آتن و یکی از دولت ـ شهرهای کوچکتر یونان، یا میان پروس و شلزویگ ـ هلشتاین*** در سده هجدهم بود.

در رفتار سیاست خارجی و ساختار نظام بین‌المللی تفاوتهای دیگری نیز می‌توانند اهمیت داشته باشند. تعدادی از دولتها از نظر اقتصادی و تکنولوژیک توسعه نیافته‌اند و مردمانشان از میزان بالای بی‌سوادی، سوءتغذیه، قدرت تولید پایین، کمبود زمین و توزیع شدیداً نابرابر ثروت در رنجند. بسیاری از این دولتها با مسائل اقلیت نیز روبه‌رو می‌باشند و

---

*. تونگا Tonga مجمع الجزایری است واقع در جنوب غربی اقیانوس آرام به فاصله ۲۰۰۰ میلی شمال شرقی بندر سیدنی در استرالیا و حدود ۴۰۰ میلی شرق فیجی. نخستین‌بار هلندیان در سال ۱۶۱۶ وارد آن شدند، اما تنها پس از سال ۱۷۷۳ که کاپیتان جیمز کوک انگلیسی به این جزایر رسید استقرار اروپاییان جنبه دائم یافت. تونگا در سال ۱۹۰۰ رسماً به صورت تحت‌الحمایه بریتانیا درآمد و در سال ۱۹۷۰ استقلال کامل یافت. رژیم آن مشروطه پادشاهی است. بنگرید:

The New Encyclopaedia Britannica, Vol. 11, 1986.

**. جزایر مالدیو Maldive در اقیانوس هند در ۳۷۰ میلی جنوب غربی هندوستان قرار دارد و جمعیت آن در سال ۱۹۸۴، ۲۰۷۸۰۰ نفر برآورد شده است. احتمالاً از سده پنجم پیش از میلاد، مردمی از سیلان و جنوب در آن سکونت داشته‌اند که در سال ۱۱۵۳ به اسلام روی آوردند. در سده هفدهم سلطان‌نشین مالدیو تحت‌حمایت حاکمان هلندی سیلان قرار گرفت. پس از تصرف سیلان توسط بریتانیا در سال ۱۷۹۶، مالدیو تحت‌الحمایه این دولت شد. وضعیت مزبور طی موافقتنامه‌ای در سال ۱۸۸۷ جنبه رسمی یافت. در سال ۱۹۶۵ مالدیو استقلال کامل یافت و سه سال بعد رژیم آن از پادشاهی به جمهوری تبدیل شد. بنگرید:

The New Encyclopaedia Britannica, Vol. 7, 1986.

***. شلزویگ ـ هلشتاین Schleswig- Holstein شمالی‌ترین ایالت جمهوری آلمان فدرال و مرکز آن بندر کیل Kiel است. شلزویگ در سده هفدهم به یک دوک‌نشین تبدیل شد و تا سال ۱۸۶۴ از متحدان اصلی دانمارک به‌شمار می‌آمد. هلشتاین نیز به صورت دوک‌نشین از سال ۱۴۷۴ جزو امپراتوری مقدس رم بود. در سال ۱۸۶۴ هر دو دوک‌نشین در پروس ادغام شدند. بنگرید:

The New Encyclopaedia Britannica, Vol. 10, 1986.

به‌خاطر نداشتن منابع طبیعی و انسانی امید اندکی به توسعه اقتصادی مداوم دارند. گرچه آنها معمولاً تشکیلاتی اداری به‌وجود آورده‌اند که وظایف مختلف حکومتی را برای شهروندان انجام می‌دهند، اما نفوذشان اغلب به‌زحمت به سطوح پایین اجتماع می‌رسد؛ جایی که زندگی براساس الگوهای قبیله‌ای، روستایی یا دیگر الگوهای سنتی جریان می‌یابد. بی‌ثباتی سیاسی امر متداولی است، تنها معدودی از این دولتها مسائل مهم مربوط به اجرای قانون اساسی خود را حل کرده یا «قواعد [سیاسی] مبارزه» برای جلب حمایت گسترده را در جامعه بسط داده‌اند. ثبات سیاسی، بیشتر به نفوذ یا فشار از جانب شخصیتها یا گروههای مهم- اغلب نیروهای مسلح- بستگی دارد تا به اصول عموماً پذیرفته شدهٔ حقوقی یا مربوط به قانون اساسی. هنگامی که این شخصیتها تغییر کنند، یا گروههای حکومتگر از نظر سیاسی ضعیف، فاسد، یا به اصول اخلاقی بی‌توجه شوند، نتیجه‌اش اغلب شورش و جنگ داخلی است.

تا جایی که به ماهیت نظام بین‌المللی معاصر مربوط می‌شود، نکته مهم در مورد این ویژگی‌ها آن است که به ایجاد وابستگی‌های بین‌المللی کمک می‌کنند. فقدان منابع، بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه را در همهٔ ابعاد ضعیف می‌گرداند، آنها برای بقا به منابع خارجی کمک اقتصادی، مقادیر زیاد کمکهای بشردوستانه برای مقابله با بلاهای طبیعی- مانند خشکسالی- کمک نظامی برای تشکیل و نگاهداری نیروهای مسلح ابتدایی (که بیشتر برای حفظ رژیم در برابر مخالفان داخلی به کار می‌روند تا حمله خارجی) و بازار برای صادراتشان نیازمندند.

دومین نکته مهم آن است که، با توجه به نابرابری‌های زیاد در جهان، بسیاری از دولتهای ذرّه‌ای مانند تونگا، لسوتو*، باهاما**، بوتان*** و سائوتومه****- به‌عنوان چند نمونه-

---

*. لسوتو Lesotho پادشاهی مستقلی است محصور در سرزمین آفریقای جنوبی و واقع در میانه قسمت شرقی آن. بنگرید:

The New Encyclopaedia Britannica, Vol. 7, 1986.

**. باهاما Bahamas مجمع‌الجزایری واقع در غرب اقیانوس آرام است که از جنوب شبه‌جزیره فلوریدا در جهت جنوب شرقی امتداد دارد. این سرزمین سالهای متمادی مستعمره انگلستان بود تا آن که در سال ۱۹۷۳ استقلال یافت. بنگرید:

سیاست خارجی، به مفهومی که ما از این اصطلاح درک می‌کنیم، ندارند. آنها دسترسی اندکی به تصمیم‌گیری در مورد مسائل جهانی دارند، و اعمالشان بیشتر بر کل نظام جهانی تأثیر ناچیزی دارد. تعداد اندکی از این دولتها درگیر مسائل منطقه‌ای می‌شوند، اما در کل این بازیگران در واقع تابع سیاست بین‌الملل می‌باشند، آنها در برابر حوادث محیط خارجی خود بسیار آسیب‌پذیرند، با این حال سیاستهایشان اثر اندکی بر آن محیط دارد. آنها تحت‌تأثیرند، اما با وجود ضعف امکانات دیپلماتیک، نظامی و اقتصادیشان، بر معدودی دولتهای دیگر اثر می‌گذارند. امید اصلی آنها برای اثرگذاری بر مسائل بین‌المللی، پیوستن به ائتلافهای دیپلماتیک یا نظامی است. (بنگرید به فصل ۴)

در مقایسه با دولتهای ذره‌ای تعدادی بازیگر غیردولت وجود دارند که برساختار و روندهای نظام بین‌المللی نفوذ بسیار زیادتری اعمال می‌کنند. گرچه امروزه بازیگران غیردولت که ایفای نقش می‌کنند بسیار گوناگونند، ولی ما تنها آنهایی را بررسی خواهیم کرد که مهمترین اثر را برسیاست خارجی دارند. این بازیگران عبارت‌اند از:

۱. بازیگران غیردولت متعلق به سرزمین خاص، مانند جنبشهای رهایی‌بخش؛

۲. سازمانهای فراملی بدون تعلق به سرزمین خاص، مانند شرکتهای چندملیتی؛

۳. سازمانهای بین‌الدولی مانند ناتو، یا سازمان خواربار و کشاورزی.

بازیگران غیردولت، متعلق به سرزمین خاص شامل همه جنبشها، حزبها یا گروههای

The New Encyclopaedia Britannica, Vol. 1, 1986.

***. بوتان Bhutan کشوری جزیره‌ای در شرق ماداگاسکار در اقیانوس هند است. دریانوردان غرب احتمالاً از سده دهم یا پیش از آن با جزیره مزبور آشنا بودند. هلندیان آن را از سال ۱۵۹۵ تا سال ۱۷۱۰ در تصرف داشتند و نام موریس را بر آن گذاشتند. در سال ۱۷۲۱ شرکت هندشرقی فرانسه آن را اشغال کرد و از سال ۱۸۱۰ به تصرف انگلستان درآمد. سرانجام در سال ۱۹۶۸ استقلال یافت. بنگرید:

The New Encyclopaedia Britannica, Vol. 1, 1986.

****. سائوتومه Sãotomé جزیره‌ای است در خلیج گینه در غرب آفریقا. اروپاییان برای نخستین‌بار در سال ۱۴۷۰ پا به این جزیره گذاشتند. این جزیره سده‌های متوالی در اشغال پرتغالیان بود تا آن که در سال ۱۹۷۵ به صورت یک جمهوری مستقل درآمد. بنگرید:

The New Encyclopaedia Britannica, Vol. 10, 1986.

سیاسی می‌شود که گرچه فعالیتشان متوجه سرزمین یک دولت است، با دیگر حکومتها، جنبشهای سیاسی یا سازمانهای بین‌المللی نیز ارتباطهایی برقرار می‌کنند. امروزه معمولی‌ترین آنها جنبشهای رهایی‌بخش گوناگون می‌باشند. آنها از صفات حاکمیت برخوردار نیستند، با این وجود اعمالشان اغلب آثار مهمی بر نظام بین‌المللی دارد: برای مثال سازمان آزادی‌بخش فلسطین (ساف) با تعداد زیادی از حکومتها و گروههای مبارز در خارج، روابط دیپلماتیک برقرار کرده است. آن سازمان «سیاست خارجی» خاص خود را دارد، فعالیتهای تبلیغاتی می‌کند، با هوادارانش در سراسر جهان ارتباط برقرار می‌سازد و از حکومتها و شرکتهای خصوصی در خارج اسلحه می‌خرد. در اواخر دهه ۱۹۶۰، اقداماتش تلاشهای شوروی، ایالات متحده، مصر، اردن و اسرائیل برای آغاز مذاکرات صلح را واقعاً خنثی ساخت؛ در سال ۱۹۷۰ ساف، که رهبران و پیروانش عمدتاً در اردن جمع بودند، اقدام نظامی علیه حکومت اردن را آغاز کرد. جنگ میان این بازگیر غیردولت و حکومت اردن تقریباً موجب مداخله نظامی سوریه، عراق و ایالات متحده شد. به‌علاوه فعالیتهایش از محدوده خاورمیانه بسیار فراتر رفته است. برخی از عاملانش در تلاش برای به‌دست‌آوردن پول، و شهرت، یا انجام اقدامات تلافی‌جویانه برضد اسرائیل در هواپیماربایی، کشتار ورزشکاران و غیرنظامیان، آدم‌ربایی، توطئه برای کشتن حسین، شاه اردن مشارکت داشته‌اند. بنابراین، با هر معیاری، فعالیتهای آن بر نظام جهانی معاصر، از جمله سیاستهای خارجی قدرتهای بزرگ، تأثیر داشته است. این امر در مورد بسیاری از دولتهای ذره‌ای مصداق ندارد.

مشخصات سازمانهای فراملّی بدون تعلق به سرزمین خاص، عبارت‌اند از:

۱. فعالیتهای سازمان‌یافته، که همزمان در تعدادی از کشورها صورت می‌گیرد؛

۲. هدفهایی که با منافع سرزمین خاص ارتباط نمی‌یابند؛

۳. اجزایی که اساساً غیرسیاسی می‌باشند.

شاید کلیسای کاتولیک کهن‌ترین سازمان با این مشخصات باشد. گرچه این کلیسا در رم

یک مرکز اداری دارد، فعالیتهایش در واقع در یکایک کشورهای جهان صورت می‌گیرد. مانند همه سازمانهای فراملّی بدون تعلق به سرزمین خاص، حیاتش بسته به آن است که به مردم تمام کشورها آزادانه دسترسی داشته باشد. فعالیتهایش همچنین به این مفهوم فراملّی است که اگر یکی از واحدهای تشکیل‌دهنده آن دچار مشکلاتی شود می‌تواند توانایی‌های دیگر واحدها یا کل سازمان از لحاظ مالی، اداری، معنوی و افراد را به خدمت گیرد. البته کلیسا تنها اثری بسیار غیرمستقیم و غیرمداوم بر سیاست بین‌الملل دارد، اما گاه ارتباط آن با سیاست بین‌الملل آشکارتر می‌شود. پاپ در مورد مسائل بین‌المللی گوناگون ازجمله توسعه اقتصادی، کنترل تسلیحات، و ماهیت رژیمهای سیاسی رسماً اظهارنظر کرده است. اثر این اظهارنظرها، تاحدی که بر ایستارهای‌عامه‌مردم یا نظرهای‌تنظیم‌کنندگان‌سیاست‌خارجی‌نفوذدارند، می‌تواند مستقیم‌باشد.

نوع جدیدتر سازمان فراملّی بدون تعلق به سرزمینی خاص، شرکت چندملیتی است. فعالیتهای آن، همانند کلیسا، نیازمند دسترسی به شماری از جامعه‌ها است. همچنین مانند کلیسا فعالیتهایش عمدتاً غیرسیاسی می‌باشد. موجودیت کلیسا برای نجات جانها و رشد زندگی معنوی مردم است؛ بی‌توجه به اینکه کجا و چگونه زندگی می‌کنند. وجود شرکت چندملیتی به‌خاطر سود رساندن به سهامداران و گسترش بازارها می‌باشد. واحدهای تشکیل‌دهنده شرکت چندملیتی مستقل هستند؛ با این وجود روابط مالی و پرسنلی آنها را به یکدیگر پیوند می‌دهد. اگر یک واحد مشکلات مالی پیدا کند، به کمک اداره مرکزی یا واحدی دیگر می‌توان آن را از ورطه مشکلات مزبور رهانید. اگر یکی از واحدها سودآور نباشد، می‌توان آن را تعطیل کرد و در جایی دیگر مجدداً برپا داشت.

بیشتر کسانی که درباره شرکت چندملیتی می‌نویسند، میان شرکتهای دارای بنیان ملی که فعالیتهایی در خارج دارند و چندملیتهای واقعی تمایز می‌گذارند. یک شرکت برای قرارگرفتن در گروه اخیر باید، دست‌کم، تعدادی شرکت تابع در خارج داشته باشد که در کشورهای مختلف فعالیت کنند. اغلب دست‌کم رقم شش کشور را به‌عنوان معیار به‌کار می‌برند. عده‌ای دیگر تنها

شرکتهایی را در سیاهه چندملتی‌ها قرار داده‌اند که میزان قابل‌توجهی (شاید ۲۵ درصد) از دارایی‌ها، فروش، درآمد، تولید و کارکنانشان از خارج تأمین می‌شود.

شرکتهای چندملیتی، عالمگیرشدن فزاینده اقتصاد جهانی را منعکس می‌سازند. از جنگ جهانی دوم به بعد بسیاری از غولهای صنعتی همچنان به‌گسترش فعالیتهای تولیدی و بازاریابی خود در دیگر مناطق جهان ادامه داده‌اند، درست همان‌طور که در اروپا و آمریکا اکثر شرکتهای محلی کار خود را با بازارهای محلی آغاز کردند و سرانجام فعالیتهایشان را به مناطقی از کشور و سپس به کل آن گسترش دادند. تا اواخر دهه ۱۹۶۰ بیشتر شرکتهای چندملیتی، آمریکایی- یا اروپایی- بودند، اما در دهه گذشته شرکتهای ژاپنی به‌عنوان بازیگران اقتصادی در بسیاری از مناطق جهان موقعیت برجسته‌ای پیدا کرده‌اند. اخیراً ما شاهد ظهور شرکتهای چندملیتی هستیم که وطن آنها یک کشور درحال‌توسعه است. شرکت کره‌ای هیوندایی **Hyundai** شرکتهای گوناگونی را در سراسر جهان اداره می‌کند؛ شرکتهای هندی در کشورهای آفریقایی مانند زامبیا، سومالی و تانزانیا طرحهایی در دست اجرا دارند؛ تعدادی از شرکتهای برزیلی کارخانه‌هایی در سراسر آمریکای لاتین و چند کشور آفریقایی دایر کرده‌اند. بسیاری از این شرکتهای چندملیتیِ کشورهای جهان سوم در تکنولوژی و تولیداتی تخصص دارند که بویژه برای کشورهای درحال‌توسعه مناسب است. مزایا و مضار شرکتهای چندملیتی هرچه باشد، آنها به‌طور فزاینده قالب نمایان یک سازمان اقتصادی را پیدا می‌کنند که دیگر محدود به کشورهای صنعتی بزرگ غربی نیست. بزودی تا پایان سده حاضر، بیش از نیمی ازکل تولید کالاهای ساخته‌شده در جهان در دست ۲۰۰ یا ۳۰۰ شرکت بزرگ چندملیتی خواهد بود که دوسوم آنها آمریکایی هستند.[۱۰]

ما می‌پذیریم که شرکتهای چندملیتی، به‌خاطر میزان دارایی‌های مادی و مالی‌شان، اثر عظیمی بر نظام جهانی معاصر دارند. دارایی‌های برخی از بزرگترین شرکتهای چندملیتی مانند

---

۱۰. بنگرید:

George Modelski, "Multinational Business: A Global Perspective", *International Studies Quarterly*, 16 (December, 1972), p. 24.

یونیلور Unilever، آی.بی.ام، جنرال موتورز، بریتیش پترولیوم، و میتسوبیشی، بسیار بیشتر از توانایی‌های اقتصادی کشورهای کوچک است. چگونه می‌توان اثر سیاسی این تجمع شدید ثروت و مراکز کنترل‌بر منابع طبیعی را سنجید؟ بی‌تردید فعالیتهای شرکتهای چندملیتی، به‌خاطر تخصیص عوامل تولید و کنترل جریان سرمایه‌ها، بر کیفیت توسعه اقتصادی بشدت اثر می‌گذارد. تصمیمهایی مانند تصمیم به پرداخت حق امتیاز و مالیات؛ برپاداشتن کارخانه‌های جدید، یا بستن کارخانه‌های قدیمی؛ تصمیم در مورد اینکه کارخانه‌ها کجا قرار گیرند؛ و تبلیغ تجاری و بسیاری تصمیمهای دیگر می‌توانند بر ساختار اقتصادی، درآمدهای مالیاتی، سطح اشتغال و الگوهای مصرف در یک کشور در حال توسعه اثر قطعی بگذارند. برای مثال می‌توان گفت که شرکتهای چندملیتی با تشویق مصرف‌گرایی نوع آمریکایی از راه تبلیغات، الگوهای توسعه در کشورهای فقیر را به‌طور جدی از شکل طبیعی خود خارج می‌سازند. شرکتهای چندملیتی به جای تشویق توسعه مناطق روستایی، حمل‌ونقل عمومی یا سرمایه‌گذاری ملی، سعی دارند برای نیازها و هوسهای طبقه متوسط، بازار ایجاد کنند. به‌علاوه شرکتهای چندملیتی با کمک به نابودی یا تغییر الگوهای فرهنگی و اقتصادی بومی ممکن است، دست‌کم‌به‌طور غیرمستقیم، فشارهای اجتماعی و در نهایت جنبشهای ضدآمریکایی راتقویت کنند. برای مثال، تعدادی از گروههای چریکی مهم آمریکای لاتین ادعا می‌کنند که شرکتهای چندملیتی نه‌تنها سبب امپریالیسم سیاسی مستقیم می‌شوند، بلکه شکل محیلانه‌تر آلودگی فرهنگی را نیز موجب می‌گردند. این اثر غیرمستقیم، هر چه باشد، تشخیص و اندازه‌گیری آن بسیار مشکل است. بی‌تردید این اثر در میان کشورهای کوچک و ضعیف نسبت به کشورهای صنعتی، که در حال‌حاضر بیشتر فعالیتهای شرکتهای چندملیتی در آنها صورت می‌گیرد، بیشتر مشهود است.

شاید پرداختن به اثر سیاسی مستقیم شرکت چندملیتی آسانتر باشد. این اثر در عین‌حال که مداوم نیست، آشکارتر است. برایٔ مثال، شرکتهای چندملیتی گاه نقش مهمی در سیاستهای

داخلی دولتهای میزبان ایفا کرده‌اند. سابقه فعالیتهای شرکت یونایتدفروت در «جمهوری‌های موز»* آمریکای مرکزی کاملاً شناخته‌شده است: این سابقه اصولاً متضمن تلاشهای مربوط به برسر قدرت نگاهداشتن حکومتهایی بود که به شرکت مزبور اجازه می‌دادند رها از قید قوانین و مالیاتهای زیاد عمل کند. هنگامی که در سال ۱۹۵۲ حکومتی مخالف با منافع آن شرکت، در گواتمالا به قدرت رسید، برای سرنگون ساختن رژیم آربنز Arbenz به‌دست تبعیدیانی که در هندوراس و نیکاراگوئه بودند، آشکارا به یاری حکومت آمریکا برخاست. در سال ۱۹۷۰ شرکت تلفن و تلگراف بین‌المللی طرحی را برای سرنگون‌ساختن حکومت آلنده در شیلی ارائه کرد. آن طرح به مرحله عمل نرسید، زیرا در این زمان مأموران حکومت ایالات متحده برنامهٔ خود را برای برکناری آلنده آغاز کرده بودند. (بنگرید به فصل ۱۰).

با وجود چنین نمونه‌هایی از مداخله مستقیم در سیاست کشور میزبان، مطالعات نشان می‌دهند که چنین حوادثی استثنایی می‌باشند. ویلیام تامسون ۲۷۴ مورد کودتای نظامی موفق و ناموفق در دورهٔ سالهای ۱۹۴۶ تا ۱۹۶۹ را مورد مطالعه قرار داد و به نشانه‌های بسیار اندکی دال‌بر مداخله مستقیم شرکتهای چندملیتی دست یافت.[۱۱] همین‌طور نشانه‌های اندکی وجود دارد که شرکتهای چندملیتی عامل مهمی در به‌وجودآمدن جنگهای بین‌المللی بوده یا سهم عمده‌ای در آنها داشته‌اند. به هرحال در مواردی منافع شرکت چندملیتی و حکومت کشورش با هم انطباق یافته‌اند، به‌نحوی که مداخله حکومت این کشور علیه کشور میزبان، برای منافع شرکت چندملیتی سودمند بوده است. موارد زیر از آن جمله‌اند: مداخله حکومت آمریکا برای سرنگون‌ساختن رژیم مصدق در ایران به سال ۱۹۵۳، که پس از آن شرکتهای نفتی آمریکایی

---

*. این اصطلاح به صورت استعاره در مورد اکوادور و کلمبیا در شمال آمریکای لاتین و کاستاریکا، گواتمالا، نیکاراگوئه‌و هندوراس در آمریکای مرکزی به کار رفته، زیرا تولید و صدور موز نقش مهمی در اقتصاد این کشورها داشته‌است.

۱۱. ذکر شده در:

Modelski, "Multinational Business", pp. 16-17.

امتیاز فعالیتهای جدیدی را در این کشور به‌دست آوردند؛ حمایت شدید شرکتهای نفتی اروپایی از تهاجم فرانسه، انگلستان و اسرائیل به کانال سوئز در سال ۱۹۵۶؛ نقش مستقیم شرکت یونیون مینیر Union Miniére در حمایتی که حکومت بلژیک از جدایی کاتانگا* از کنگو در اوایل دهه ۱۹۶۰ به‌عمل آورد و فشاری که شرکتهای نفتی آمریکایی بر واشنگتن وارد آوردند تا در مورد اقدام فیدل کاسترو برای ملی‌کردن دارایی‌هایشان در کوبا «کاری بکند» به‌طوری که احتمالاً منافع شرکتهای نفتی یکی از عوامل متعددی بود که در برنامه‌ریزی تهاجم عقیم به خلیج خوکها در سال ۱۹۶۱ مورد ملاحظه قرار گرفتند. به هرحال باز هم شواهد نشان می‌دهند که این موارد استثنایی می‌باشند؛ گرچه شرکتهای چندملیتی، به کمک انواع گوناگون ترغیب، مدام در جستجوی آنند که حکومتهای میزبان کمترین مداخله را در فعالیتهای آنها داشته باشند یا مالیات زیادی برای آنها وضع نکنند، مواردی که چنین کاری متضمن براندازی بوده بسیار اندک است. هنگامی که یک شرکت حکومت کشورش را وادار می‌سازد تأمین منافعش را برعهده گیرد، اگر حکومت مزبور احساس کند رفتار حکومت میزبان غیرمنصفانه است، در حقوق بین‌المللی اقدامات قانونی و مشروعی برای مقابله با آن رفتار پیش‌بینی شده است. همچنین باید دانست که حکومتهای میزبان اغلب دارایی‌های شرکتهای چندملیتی را ملی یا نرخهای مالیاتی بسیار بالایی برای آنها وضع کرده‌اند، و اقدامهای مزبور بدون آنکه شرکت چندملیتی یا حکومت کشور آنها تهدید به تلافی کنند یا مرتکب چنین عملی شوند، صورت گرفته‌اند. گرایش روزافزون میزبانان به سلب مالکیت از دارایی‌های شرکتهای چندملیتی بدون پرداخت غرامت نشان می‌دهد که آن

---

*. کاتانگا Katanga منطقه‌ای در جنوب شرقی زئیر (کنگوی سابق) است که از سال ۱۹۷۲ به بعد شابا Shaba نامیده می‌شود. این سرزمین از سال ۱۸۸۵ تحت‌استعمار بلژیک بود و پس از کسب استقلال کنگو، مردم آن به رهبری موسی چومبه و با حمایت شرکتهای خارجی استخراج معادن، برای جداشدن از کنگو سر به شورش برداشتند. این جریان که بحران کنگو نامیده می‌شود، سبب درگیری مردم کنگو با بلژیکیان و سرانجام مداخله نیروهای سازمان ملل متحد شد. به هرحال پس از کشته‌شدن پاتریس لومومبا، رهبر کنگو، و خاتمه‌یافتن درگیری‌ها در سال ۱۹۶۳، کاتانگا بتدریج مجدداً در کنگو ادغام گردید. بنگرید:
The New Encyclopaedia Britannica, Vol. 10. 1986.

اثر تنها یک‌طرفه‌نیست.

سازمانهای بین‌الدولی نیز بازیگران غیردولتند که اغلب تأثیرهای مهمی بر سیاست بین‌الملل و نظم داخلی دولتهای ملی دارند. بیشتر سازمانهای بین‌الدولی منافع اعضای خود را منعکس می‌سازند، اما سخن گفتن از «سیاست»، بازار مشترک، «اقدام» سازمان ملل متحد، یا «واکنش» ناتو نیزگاه منطقی است. این سازمانها اغلب سیاست خارجی مشترکی را ارائه می‌دهند که در پس آن، همهٔ نیروهای ترغیب‌کننده‌ای قرار دارد که سازمان مزبور می‌تواند در اختیار داشته باشد. گاه ممکن است سیاست مزبور با منافع هر یک از دولتهای عضو مغایر باشد. بدین لحاظ است که سازمان ملل متحد در به‌وجودآمدن جمهوری کنگو و کاهش احتمال مداخله ایالات متحده و اتحاد شوروی در بحران کنگو سودمند واقع شد. بازار مشترک تعرفه گمرکی خارجی واحدی دارد و اکثراً در روابط خود با طرفهای غیرعضو، به‌عنوان یک بازیگر سیاسی واحد چانه می‌زند. می‌توان انتظار داشت که سازمان خواربار و کشاورزی در دهه‌های آینده در کمک به ذخیره‌سازی مواد غذایی نقش مهمی داشته باشد؛ در برخی موارد فعالیتهای آن می‌تواند بیانگر تفاوت میان گرسنگی عمومی و ادامه حیات در پاره‌ای از کشورها باشد که از همه کمتر توسعه‌یافته‌اند.

از آنجا که شبکه روابط بین‌الملل به‌علت رشد مناسبات تجاری، اجتماعی و ارتباطی متراکم‌تر شده، نیاز به همکاری و هماهنگی میان حکومتها افزایش یافته است. امروزه بیش از ۳۴۴ سازمان بین‌الدولی رسمی وجود دارد و اگر شاخه‌های فرعی این گروه‌بندی‌ها، همین‌طور برخی سازمانها، که خصوصیتهای بین‌الدولی و فراملّی را به‌هم می‌آمیزند، اضافه شوند این تعداد از ۱۱۰۰ سازمان تجاوز می‌کند. رشد آنها در سالهای اخیر شگفت‌انگیز بوده است. بیش از ۹۴ درصد آنها پس از سال ۱۹۴۰ به‌وجود آمده‌اند. یعنی تنها در دوران پس از جنگ بیش از کل سده نوزدهم سازمان بین‌الدولی خلق شده است. به‌علاوه به‌نظر می‌رسد که روند رشد سرعت

می‌یابد، زیرا کلاً ۷۰ درصد سازمانهای بین‌المللی از سال ۱۹۶۰ به بعد به‌وجود آمده‌اند.[۱۲] بخش بزرگی از سازمانهای بین‌الدولی به مسائل اقتصادی می‌پردازند، و متراکم‌ترین شبکه عضویتها در اروپای غربی قرار دارد، جایی که برای مثال بسیاری از کشورها به‌طور همزمان در سازمانهای بین‌المللی مهمی مانند ناتو، جامعه اروپا، شورای همکاری کشورهای اسکاندیناوی، اوارتوم و صدها کارگزاری تخصصی بین‌الدولی عضویت دارند. دانمارک با عضویت در ۱۶۴ سازمان بین‌الدولی در صدر دولتهای جهان قرار دارد. ایالات متحده در اوایل دهه ۱۹۸۰ در ۱۲۲ سازمان عضو بود، و کانادا در ۱۱۰ سازمان عضویت داشت. در حالی‌که دولتهای صنعتی غرب گرایش دارند در بیشترین تعداد سازمانها عضویت داشته باشند، پیوستن به سازمانهای بین‌المللی در زمره نخستین اقدامهای دولتهایی نیز قرار دارد که جدیداً به استقلال دست یافته‌اند. انگیزه همه دولتها اساساً یکسان است: انتظار برخورداری از مزایا و سودمندی‌های اقتصادی و در موارد دیگر افزایش امنیت و حمایت. اندازه‌گیری اثر این سازمانهای بسیار متنوع ممکن نیست، اما رشد سریع تعداد آنها نشان می‌دهد که بسیاری از آنها برای اعضای خود منافعی اساسی دارند. حتی منتقدان مهمترین سازمان جهانی امروز، یعنی سازمان ملل متحد، اغلب تصدیق می‌کنند که نوعی سازمان بین‌المللی جهانی مورد نیاز است.

بنابراین علاوه‌بر دولتهای جدید، کشورهای درحال‌توسعه و بسیاری از دولتهای ذره‌ای، بازیگران و کارگزاران گوناگونی در نظام سیاسی جهانی وجود دارد. برخی از آنها اثر قابل‌ملاحظه‌ای بر مسائل خاص جهانی دارند؛ عده‌ای دیگر برای دستیابی به هدفهای خاص، بدون اینکه علایق خود را، به مسائل مهم دیپلماتیک تبدیل نمایند با کنارزدن مرزهای ملی عمل می‌کنند. به‌طورکلی، بازیگران غیردولت می‌توانند چند نقش را در سیاست بین‌المللی ایفا کنند:

۱. قراردادن یک مسئله در دستور کار دیپلماتیک بین‌المللی؛

---

12. Harold K. Jacobson, William M. Reisinger, and Todd Mathers, "National Entanglements in International Governmental Organizations", *The American Political Science Review*, 80 (December, 1986), pp. 141-59.

۲. مطرح ساختن برخی مسائل جهانی یا منطقه‌ای برای عموم و افزایش آگاهی شهروندان در مورد آنها؛

۳. نفوذگذاری در حکومتهای ملی و سازمانهای بین‌المللی به‌منظور اتخاذ تصمیمی که برای آن بازیگران مطلوب باشد؛

۴. تلاش برای دستیابی به یک نتیجه از راه اقدام مستقیم، که گاه (گرچه نسبتاً بندرت) مستلزم تهدید به زور یا استفاده از آن می‌باشد.

جنبش صلح سبز، سازمانی فراملّی که مقر آن در لندن است اما سازمانهایی ملی و منطقه‌ای در سراسر جهان دارد، نمونهٔ خوبی برای این چهار نوع فعالیت است. صلح سبز در خاتمه‌دادن به برخی فعالیتها در حوزه‌هایی مانند اقدام دولتهای صیدکنندهٔ نهنگ، که با صید بی‌رویه تعداد آنها را بشدت کاهش داده‌اند، اقدام فرانسه در مورد آزمایش سلاحهای هسته‌ای در منطقه جنوب اقیانوس آرام، و گرفتن توله فُکهایی که بر یخهای شناور مقابل سواحل کانادا در اقیانوس اطلس به‌سر می‌برند مؤثر واقع شده، هرچند در زمینه قطع کامل آزمایش سلاحهای هسته‌ای فرانسه، این جنبش موفق نبوده است. فعالیت جنبش صلح سبز با ترکیبی از مطرح‌ساختن مسئله برای عموم، مقابله‌های بدقت مرحله‌بندی‌شده در برابر کسانی که مقابله‌ها علیه آنها صورت می‌گیرد ـ معمولاً شبیه مقابله‌های شگفت‌انگیز داوود و جالوت ـ انتشار نتایج پژوهشهای علمی در میان سازمانهای بین‌الدولی و گروههای ملی، نفوذگذاری بر حکومتهای ملی و سازمانهایی مانند کمیسیون بین‌المللی صید نهنگ و برپاکردن اعتراضات انجام می‌شود. روی‌هم‌رفته این سازمان در تمام نقشهای خود بسیار موفق بوده و از تماسهای فراملّی خود برای معارضه با حکومتها و صنایعی، با امکاناتی بسیار گسترده‌تر از امکانات این سازمان، استفاده کرده‌است.

به هرحال، اکثر بازیگران غیردولت می‌کوشند منافع مشخصی را به دست آورند یا از آن دفاع کنند، و معدودی از آنها رابطه‌ای مستقیم با مسائل حساسی دارند که به جنگ و صلح منجر می‌شوند. این مسائل اصلی کلاً در اختیار حکومتها قرار دارند. دولت ملی همچنان بازیگر اصلی

سیاست بین‌المللی است، زیرا:

۱. فقط دولت است که از وفاداری مردم ساکن سرزمینی مشخص برخوردار می‌باشد؛

۲ تنها آن است که توانایی‌های لازم برای به‌کارگرفتن تهدید نهایی (جنگ) را در اختیار دارد؛

۳. حکومتها، برخلاف اکثر سازمانهای فراملّی، به همه مسائل رفاه و امنیت مردم توجه‌دارند؛

۴. تنها حکومتها از حاکمیت برخوردارند.

دیگر انواع بازیگران تنها با رضایت دولتها وجود دارند و عمل می‌کنند. سازمان آزادی‌بخش فلسطین به‌عنوان یک نمونه این قانون را تأیید می‌کند: این سازمان بسیاری از خصوصیتهای یک حکومت را دارد و در بسیاری از مواقع عامل تعیین‌کننده مهمی در بحران و جنگ بوده است. اما سازمان مزبور این خصوصیتها را دقیقاً بدان خاطر دارد که هدفش به‌وجودآوردن یک دولت ملی فلسطین است، یعنی پیوستن به اجتماع بین المللی دولتها به‌عنوان یک نظام سیاسی دارای حاکمیت، حقوق برابر و پایگاه سرزمینی. صلح سبز، شرکتهای چندملیتی، صلیب سرخ بین‌المللی و فدراسیون بین‌المللی هاکی روی یخ، هیچ‌یک از این هدفها را دنبال نمی‌کنند و بنابراین بازیگر اصلی سیاست بین‌الملل نیستند.

قشربندی بین‌المللی

ناظران سیاست بین‌المللی معاصر معمولاً میان «ابرقدرتها»، «قدرتهای بزرگ»، «قدرتهای متوسط» و «قدرتهای کوچک» تمایز قائل می‌شوند. مبنای این نوع طبقه‌بندی بندرت روشن است، اما قراردادن برخی از دولتها در هر یک از این دسته‌ها کار دشواری نیست. ایالات متحده و اتحاد شوروی بی‌تردید «قدرتهای بزرگ» محسوب می‌شوند، حال آنکه کاستاریکا به آسانی در رده «قدرت کوچک» قرار می‌گیرد. به هرحال پاره‌ای دولتهای دیگر از این دسته‌بندی تبعیت نمی‌کنند. آیا هند را باید یک «قدرت بزرگ» نامید یا یک «قدرت متوسط»؟ اگر برای متمایز

گردانیدن موقعیت دولتها تنها یک معیار، مانند توانایی نظامی را به‌کار گیریم ممکن است با مشکلاتی روبه‌رو شویم. ایالات متحده از نظر نظامی بسیار قوی‌تر از فرانسه است، اما این بدان معنی نیست که در همه مسائل بین‌المللی یا در همه روابط، نسبت به فرانسه، از اهمیت و نفوذ بیشتری برخوردار می‌باشد. به‌همان اندازه که نمی‌توان پذیرفت یک «قدرت بزرگ» تنها به‌خاطر توان نظامی خود بزرگ است، همچنین نمی‌توان قبول کرد دولتی که قوی‌ترین نیروی نظامی را دارد بیشترین نفوذ را نیز در جهان اعمال خواهد کرد. موضوع مهم آن است که امروزه سیاستگذاران، دولتها را در وضعیتهای مختلف براساس معیارهای متفاوت «رده‌بندی» می‌کنند. اهمیت و حیثیت، واقعیتهای عینی نیستند؛ آنها از قضاوتهای ارزشی ذهنی ناشی می‌شوند، و همه در مورد اینکه چه چیز یک ارزش می‌باشد توافق ندارند.

مطالعه‌ای در موردتفاوت میان دولتها[13] نشان می‌دهد که امروزه سیاستگذاران در مورد دیگر کشورها عمدتاً برپایه سه معیار قضاوت می‌کنند. هر یک از آنها ارزشهایی را منعکس می‌سازد که در سراسر جهان اعتبار عام دارند. این معیارها عبارت‌اند از:

۱. سطح تکنولوژی یک کشور؛

۲. توانایی‌های نظامی فوراً قابل‌استفاده، که ارتباط نزدیک با تکنولوژی آن دارد؛

۳. اعتباری که اقدامهای دیپلماتیک روزمره و رفتار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی داخلی آن، می‌تواند در خارج به‌وجود آورد.

در سده هجدهم ارتباطها و ثروت خانواده سلطنتی و تعداد نیروهای مسلح حرفه‌ای شاخصهای عمده در تعیین موقعیت بین‌المللی بودند. امروزه معیارهای اصلی قضاوت، تکنولوژی و همه چیزهای مادی است که از کاربرد آن در فعالیت اقتصادی حاصل می‌شود. رشد اقتصادی و پیشرفت فنی نه‌تنها به‌خاطر بقای جمعیتِ بسرعت درحال‌افزایش لازمند، بلکه همچنین بدان سبب که نشانه‌های تجدد و ملت‌بودن می‌باشند و در زمره هدفهای ملی اصلی

---

13. Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries* (Chapal Hill: University of North Carolina Press, 1963), Chap. 1.
لاگوس مفهوم حیثیت را به‌عنوان سومین پایه قشربندی خود به‌کار می‌برد.

کشورهای درحال‌توسعه قرار دارند. اغلب درکشورهای توسعه‌یافته و درحال‌توسعه با طرحهایی روبه‌رو می‌شویم که ارزش آنها از نظر اقتصادی قابل تردید است. کارخانه ذوب‌آهنی که متکی به مواد خام وارداتی است؛ خطوط هواپیمایی ملی که برای انجام فعالیت و نگاهداری به کارکنان خارجی اتکا دارند؛ بزرگراههای جدید که به مقصدی دارای فایده منتهی نمی‌شوند؛ و شرکتهای تولیدی دارای تشکیلات عظیم اما بدون کارآیی. در مورد این سرمایه‌گذاری‌ها نمی‌توان تنها براساس ارزش اقتصادی قضاوت کرد؛ زیرا نیازهای اجتماعی و روان‌شناختی مهمی را نیز رفع می‌کنند. آنها نشانه‌های ملموس تجدد یک کشور و تلاش برای کسب موقعیت و حیثیت در میان دیگر کشورها می‌باشند. همچنین یک ارزش مهم در برنامه‌های فضایی- غیر از آگاهی علمی- فرصتهایی است که برای به نمایش‌گذاشتن مهارت علمی و فنی فراهم می‌آورند.

توان نظامی، برخلاف سطح تکنولوژی و فعالیت اقتصادی، همواره نشانه اهمیت یک واحد سیاسی در میان دیگر واحدها بوده است. هیچ «قدرت بزرگی» در گذشته و حال در مورد نگاهداری یک تشکیلات نظامی بزرگ کوتاهی نشان نداده است، و آن دولتهایی که در آرزوی رسیدن به موقعیت یک قدرت بزرگ به‌سر می‌برند بخش بزرگی از منابع خود را به تشکیل یک دستگاه نظامی عظیم اختصاص می‌دهند. برای مثال حکومتهای فرانسه و چین ادعا کرده‌اند که بدون ایجاد زرادخانه سلاحهای هسته‌ای و سیستمهای جدید پرتاب* نمی‌توانند امید رسیدن به موقعیت یک قدرت بزرگ را داشته باشند. سلاحهای هسته‌ای، سیستمهای پرتاب، و تکنولوژی فضایی اجزا یا نمادهای اصلی قرارگرفتن در موقعیت یک قدرت بزرگ به‌شمار می‌آیند. این سلاحها و وسایل، مانند نمایشهای ارابه‌رانی در چین‌باستان، تاحدی برای تحت‌تأثیرقراردادن دیگران و بر آن اساس افزایش تأثیر چانه‌زنی دیپلماتیک طرح‌ریزی شده‌اند.

در گذشته برای دولتها مشکل نبود که با تقویت نیروهای نظامی، همسایگان متحدان و دشمنان خود را تحت‌تأثیر قرار دهند. پادشاهان از لحاظ سرمایهٔ موجود محدودیت داشتند، اما

---

*. Modern Delivery System.

اگر پول در اختیار می‌بود، هر حکومتی می‌توانست ناوگانی از کشتی‌های چوبی تشکیل دهد، یا یک ارتش حرفه‌ای بیست‌هزار نفری، مجّهز به توپ و ارابه، را آماده سازد. دولتها کم‌وبیش برابر بودند، زیرا همه اساساً اقتصادی کشاورزی و تکنولوژی ابتدایی داشتند. امروزه تأمین هزینه‌های تحقیق و توسعه، همین‌طور مهارتهای علمی، تکنولوژیک و نیروی کار لازم برای ایجاد و حفظ یک نیروی مسلح جدید ـ جز برای معدودی از جوامع ـ در توان هیچ دولتی نیست. اینکه بسیاری از دولتهای جدیدتر نمی‌توانند سلاحهای مهم را به‌وجود آورند، و در عین‌حال میلیاردها دلار صرف واردکردن اسلحه از عرضه‌کنندگانی مهم مانند اتحاد شوروی، ایالات متحده، فرانسه، برزیل و سوئیس می‌نمایند گواه اهمیت آن سلاحها به‌عنوان منبع حیثیت و موقعیت است. برای بیشتر دولتها سلاحها «جواهرهای تاج» حاکمیت، که آشکارترین شاخص عضویت در اجتماع دولتها است، به‌شمار می‌آیند. سخت‌افزار نظامی کاربردهای بسیاری، اعم از داخلی و خارجی دارد؛ اما یکی از مهمترین آنها در زمان صلح ارزش نمادین آن است.

امروزه اهمیت و اعتبار یک دولت بر رفتار دیپلماتیک و نهادهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی داخلی آن استوار است. یک حکومت امکان دارد که به‌خاطر رعایت تعهدات قراردادی، متحدی وفاداربودن، یا کیفیت دیپلماتهای آموزش‌دیدهٔ خود، از اعتبار برخوردار باشد. همچنین ممکن است با طرفداری از سمت‌گیری خاص در سیاست خارجی کسب حیثیت کند. سیاست عدم‌تعهد فعال یوگسلاوی، همراه با روش و شخصیت تیتو، برای کشور مزبور حیثیتی ایجاد کرده است که تنها برپایه توانایی‌های نظامی یا تکنولوژیک توجیه نمی‌شود. امروزه بسیاری از کشورهای آفریقایی و آسیایی با امتناع از برقراری اتحاد یا ایجاد ترتیبات خاص نظامی با اعضای ناتو یا بلوک شوروی بر استقلال خود تأکید می‌ورزند، در همان‌حال کشورهایی را که چنین تعهداتی را برعهده می‌گیرند تحقیر می‌نمایند. حکومتها و عامه مردم نیز مایل‌اند در مورد دیگر ملتها براساس خصوصیت رهبری سیاسی و نهادهای اقتصادی و اجتماعی آنها قضاوت کنند. اسرائیل ازنظر کشورهای اروپای غربی و آمریکای شمالی به‌خاطر توانایی در به‌حرکت‌درآوردن موفقیت‌آمیز نهادهای دموکراتیک در شرایط نامطلوب، از اعتبار برخوردار است. حال آنکه

موقعیت مصر به‌میزان زیاد از حیثیت رهبران سیاسی آن سرچشمه می‌گیرد. درحالی که سوئد و سوئیس در میان دولتهای درحال‌توسعه به‌خاطر بی‌طرفی‌شان در سیاستهای خارجی از حیثیت برخوردارند، در جهان غرب احتمالاً به‌خاطر معیارهای بالای سطح زندگی و سیاستهای اجتماعی مترقی بهتر شناخته شده و مورد تحسین می‌باشند.

به‌علت آنکه معیارهای بسیار متفاوتی در مورد موقعیت ملتها وجود دارد، سلسله‌مراتبی واحد و دائم برای دولتها ـ بزرگ و کوچک، یا قدرتمند و ضعیف ـ وجود ندارد. اگر حکومتها یکدیگر را عموماً براساس تسلیحات، تکنولوژی، رفتار دیپلماتیک، و نهادهای داخلی خود رده‌بندی می‌کنند، این امر بدان معنی نیست که معیارهای مزبور در مورد همه موضوعات یا نظامهای فرعی مهمترین معیارها می‌باشند، یا سیاستگذاران مختلف اهمیت یکسانی برای همه آن معیارها قائل شوند. برای مثال ممکن است شخصی در مورد مسئله تجارت رده‌بندی دولتها را براساس نقش کلی که در نظام تجارت بین‌المللی دارند به یک شکل بیابد و در مورد مسئله خلع‌سلاح ـ بسته به اینکه کدام یک ازدولتها بیشترین توانایی‌های نظامی را دارند، به‌طور جدی به مسائل خلع سلاح توجه می‌کنند و شیوه چانه‌زنی دیپلماتیک عاقلانه‌تری را به‌اجرا درمی‌آورند ـ با رده‌بندی دیگری روبه‌رو شود. در مجموعه کشورهای کمونیست، به‌عنوان یک نظام فرعی رده‌بندی دولتها می‌تواند بر معیار واحد، مانند وفاداری دولت (یا حزب) به خط فکری خاص، یا حتی روشهای انقلابی رهبری سیاسی این مجموعه استوار باشد. به‌علاوه حتی اگر در میان اکثر سیاستگذاران و عامه مردم معیارهای سطح تکنولوژیک، توان نظامی، نهادهای اجتماعی، اقتصادی، و رفتار دیپلماتیک تعیین‌کننده موقعیت یک کشور باشند، حکومتهای مختلف ترکیب این معیارها را به گونه‌های متفاوت می‌بینند.

ساختار نظام بین‌المللی

ساختار نظام بین‌المللی به وضعیت قدرت میان بازیگران بزرگ و کوچک مربوط می‌شود. با پاسخ‌دادن به چند سئوال، این ساختار روشن می‌گردد: ۱. دستورکار بین‌المللی را چه

کسی تعیین می‌کند؟ ۲. در چانه‌زنی بر سر مسائل جهانی و منطقه‌ای، کدام بازیگران معمولاً تعیین‌کننده هستند یا نفوذ زیادی دارند؟ ۳. کدام بازیگران توانایی‌های لازم برای شکل‌دادن به راه‌حلها را دارند و در وضعیتهای حاد می‌توانند، با استفاده از اسلحه راه‌حلی- حتی بسیار دورتر از وطن خود- تحمیل کنند؟ و ۴. تصمیمهای چه کسانی در زمینه داخلی و سیاست خارجی بیشترین اثر را در خارج دارد؟ با استفاده از این معیارها می‌توان مشاهده کرد که ساختار نظام بین‌المللی معاصر قشربندی شده است، که در آن تعداد قلیلی از دولتها به‌عنوان «رهبر» مشخص شده‌اند و بسیاری دولتهای دیگر ضرورتاً از تصمیمهای این رهبران متأثرند.

در مورد مسئله صلح و امنیت بین‌المللی به معنای کلی، اتحاد شوروی و ایالات متحده جهان را به‌شکلی درآورده‌اند که، از بسیاری لحاظ، دوقطبی است. سیاستهای این دو دولت قسمت اعظم زمینه‌ای را به‌وجود می‌آورد که در آن بسیاری از برخوردهای کوچکتر رخ می‌دهند. برای مثال، در عین‌حال که منطقاً یک صلح پایدار در خاورمیانه با اعتراض شدید بازیگران اصلی مانند سازمان آزادی‌بخش فلسطین، اسرائیل، سوریه، یا مصر ناممکن خواهد بود، بدون حمایت آشکار یا ضمنی دو ابر قدرت نیز امکان‌پذیر نیست. انقلابی داخلی، مانند نیکاراگوئه و السالوادور، که عمدتاً در مسائل اجتماعی و اقتصادی منطقه‌ای ریشه دارد، می‌تواند با مداخله قدرتهای بزرگ بسرعت جنبه بین‌المللی پیداکند. به‌طور خلاصه بیشتر مسائل مربوط به جنگ و صلح در سطح جهانی به طریقی شدیداً تحت‌تأثیر تصمیمها و اقدامهای دو ابرقدرت قرار دارند.

در مورد مسائل کلی‌تر مانند کنترل تسلیحات، تکثیر سلاحهای هسته‌ای، ثبات اتحادها، و ارائه انواع جدید سلاحها، نیز گرایشها و اعمال مهم واقعی آنهایی هستند که ابرقدرتها اتخاذ می‌کنند یا انجام می‌دهند. خواننده به‌راحتی می‌تواند راههای فراوانی را ملاحظه کند که این دو دولت ازطریق آنها بر زندگی میلیونها نفر در خارج اثر می‌گذارند. مسابقه تسلیحاتی شوروی و آمریکا، که سالانه بیش از نیم تریلیون (پانصد میلیارد دلار) هزینه برمی‌دارد، اثری عمیق بر مردمانی دارد که بسیار دورتر از مرزهای اتحاد شوروی یا ایالات متحده زندگی می‌کنند. یک جنگ هسته‌ای عمومی یا محدود میان این دو غول نواحی وسیعی از زمین و صدها میلیون

نفوس را در اروپا، خاورمیانه و بخشهایی از اتحاد شوروی و ایالات متحده نابود می‌سازد؛ رژیم منع‌تکثیر سلاحهای هسته‌ای عمدتاً بدان‌خاطر باقی است که دو ابرقدرت به‌طور ضمنی برای حفظ انحصار تقریبی خود بر تکنولوژی سلاحهای هسته‌ای با یکدیگر همکاری می‌کنند و هیچ طرحی در مورد خلع سلاح بدون مشارکت فعال دو کشور مزبور به نتیجه قابل‌توجهی نمی‌انجامد. بنابراین جهان از لحاظ بُعد پراهمیت قدرت و توانایی تعیین نتایج مسائل اصلی مربوط به جنگ و صلح نیز شکلی دوقطبی دارد. شکلی که از پایان جنگ جهانی دوم تغییر نیافته است. جنگها و برخوردهای کوچکی که مستلزم مشارکت مستقیم ابرقدرتها نیستند رخ خواهند داد. اما نتایج آنها، به‌طور عمده، به مناطق خاص محدود خواهد بود و بندرت منافع مستقیم ایالات متحده و اتحاد شوروی را دربر خواهد داشت (آنگونه که میانجی‌گری ایالات متحده در جنگ بریتانیا و آرژانتین بر سر جزیره فالکلند (مالویناس) در سال ۱۹۸۳ نشان داد، حتی در مناقشات محلی امکان زیادی وجود دارد که قدرتهای بزرگ به‌طریقی درگیر شوند. برعکس فعالیت بیشتر دولتهای کوچکتر در سطح حرف، مانند سخنرانی در سازمان ملل متحد، باقی‌می‌ماند).

به هرحال به‌نظر می‌آید که در زمینه‌های موضوعی دیگر، ساختار نظام بین‌المللی کمتر متمرکز باشد. یعنی تعداد زیادتری از دولتها نقش اصلی و مؤثر در به‌وجودآمدن و حل مسائل جهانی ایفا می‌کنند. برای مثال در مورد تجارت، سرمایه‌گذاری، قروض و دیگر مسائل رفاهی جلسات سران هفت دولت (ژاپن، انگلستان، ایالات متحده، ایتالیا، آلمان غربی، فرانسه و کانادا)، تعیین‌کنندگان قیمت نفت در بازارهای بین‌المللی (بویژه عربستان سعودی) و تولیدکنندگان اصلی برخی مواد غذایی تصمیماتی حیاتی اتخاذ می‌کنند. در مورد این نوع مسائل اتحاد شوروی یک بازیگر غیرمهم است، در حالی‌که تعدادی ازکشورهایی که تنها تأثیری حاشیه‌ای بر مسائل مربوط به جنگ و صلح دارند، نقشهای مهمی ایفا می‌کنند. بنابراین به‌طورکلی در بُعد رفاهی روابط بین‌المللی، ساختار قدرت، نفوذ، و اثرگذاری به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای پراکنده‌تر است و اتحاد شوروی و ایالات متحده مطمئناً موضع مسلط ندارند.

الگوهای کنش متقابل

انواع کنش متقابل میان حکومتها و مردمان دولتهای بازیگر نظام معاصر در قیاس با نظامهای تاریخی بی‌سابقه است. مراودات در زمینه تجارت، سیاحت، دیپلماسی، سرمایه‌گذاری خصوصی، یا ارتباطات، همانند تاریخی ندارند و به صورت تصاعدی افزایش می‌یابند. چند نمونه را درنظر بگیریم. ارزش صادرات جهان (جز کشورهای کمونیست) در فاصله سالهای ۱۹۳۸ و ۱۹۸۴ به قیمتهای ثابت (۱۹۶۳) از ۵۴ میلیارد به ۱۷۷۱ میلیارد دلار افزایش پیدا کرد.[۱۴] در سال ۱۹۴۸ تنها ۱۴۰۰۰ نفر به‌عنوان سیاح از یونان دیدار کردند، اما ۴۰ سال بعد تقریباً پنج میلیون سیاح به آن کشور آمدند. میزان مبادله پستی میان ملتها، همانند تعداد خطوط هواپیمایی و کشتیرانی، افزایش چشمگیر یافته است. در حالی‌که در آغاز سده حاضر ممکن بود کارکنان سفارتخانه یک قدرت بزرگ در پاریس یا لندن یک دوجین یا در همین حدود باشند، امروزه این رقم چند صد نفر است. تعداد کارمندان غیرنظامی بین‌المللی تقریباً به یک میلیون نفر می‌رسد، در حالی که همین پنجاه سال پیش، تعدادشان به چندهزار نفر می‌رسید.

به هرحال الگوهای کنش متقابل، بیش از کل نرخ رشد دارای اهمیت سیاسی هستند، زیرا آن الگوها انواع شکافها، وابستگی‌ها و وابستگی‌های متقابلی را مورد تأکید قرار می‌دهند که ویژگی نظام بین‌المللی معاصر می‌باشند. تعداد سیاحانی که به کشورهای مختلف می‌روند برابر نیستند. تجارت، سرمایه‌گذاری خارجی، نمایندگی دیپلماتیک، و شکلهای مختلف ارتباطات نیز چنین هستند.

سرمایه خصوصی خارجی در درجه نخست از ایالات متحده و ژاپن به‌سوی کانادا، اروپا و آمریکای لاتین، در درجه دوم از اروپا به آمریکای شمالی و در مرتبه بسیار پایین‌تر از آن، به آفریقا، خاورمیانه و آسیا جریان می‌یابد. کشورهای کمونیست اخیراً شروع به پذیرفتن مقداری

---

۱۴. آمارها همه از منابع زیر هستند:
United Nations Statistical Yearbook (New York, 1963, 1972); International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistical Yearbook*, 1985.

سرمایه خارجی، معمولاً به شکل سرمایه‌گذاری مشترک کرده‌اند. در واقع همه این سرمایه‌ها از آمریکای شمالی و اروپا می‌آیند. به‌طور خلاصه جریان سرمایه خصوصی عمدتاً میان کشورهای صنعتی است. گرچه قسمت اعظم منافع فراوانی که دولتهای نفتی عرب به‌دست آورده‌اند اکنون در کشورهای پیشرفته سرمایه‌گذاری می‌شود.

سیاحت در درجه نخست از آمریکای شمالی به اروپا و در درجه دوم میان کشورهای کمونیست صورت می‌گیرد. سیاحت میان کشورهای کمونیست و غیرکمونیست، اعم از رشدیافته و رشدنیافته، ناچیز است. همچنین سیاحتی که منشأ آن کشورهای درحال‌توسعه باشد، محدود است.

مبادلات تجاری در درجه نخست میان کشورهای صنعتی غیرکمونیست، درون بلوک کمونیست، و میان کشورهای درحال‌توسعه و کشورهای صنعتی صورت می‌گیرد. بنابراین ترکیب تجارت الگوهایی را نشان می‌دهد که در اوج دوران استعمار به‌وجود آمده‌اند. بیشتر کشورهای در حال رشد همچنان به صدور مواد خام یا کالاهای نیمه‌ساخته، و واردکردن کالاهای ساخته‌شده ادامه می‌دهند. صدور کالاهای ساخته‌شده کشورهای درحال‌توسعه افزایش داشته است، اما هنوز با کالاهای ساخته‌شده وارداتی آنها قابل مقایسه نیست.

این ارقام و ارقام دیگر الگویی از جریانهای کنش متقابل را نشان می‌دهند که در اکثر جهات از کشورهای صنعتی غربی به کشورهای صنعتی غربی، از کشورهای صنعتی غربی به کشورهای درحال‌توسعه، و از کشورهای کمونیست به کشورهای کمونیست صورت می‌گیرند. این جریانها در واقع نابرابرند. بنابراین بازهم شکافهای اشاره‌شده در بخش پیش را منعکس می‌سازند.

وابستگی صفت مشخصه روابط میان کشورهای درحال‌توسعه و غرب صنعتی است، جایی که در آن وابستگی نیز به صورت درجات نابرابر اتکا به بازارهای منابع عرضه، و توانایی نابرابر دو دولت در نفوذگذاران، پاداش دادن، یا صدمه‌زدن به یکدیگر تعریف می‌شود. اعمال یا سیاستهای دولتهای درحال‌توسعه اثر اندکی بر سرنوشت سیاسی یا اقتصادی دولتهای صنعتی،

حتی دولتهای کوچک می‌گذارد؛ گرچه استثناهای قابل‌ذکری مانند کشورهای تولیدکننده نفت وجود دارد. از سوی دیگر سیاستهای یک دولت صنعتی اغلب آثار مهمی برای یک کشور درحال‌توسعه دارد و هر تلاشی برای تغییر جدی یا خاتمه‌دادن به آن رابطه برای طرف اخیر، بسیار پرهزینه و برای طرف نخست، کم‌هزینه‌تر است. برخی ابعاد یا شاخصهای وابستگی را مدّ نظر قرار دهیم.

پروازهای هوایی غالباً از نیویورک، لندن و پاریس به شهرهای عمده آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین صورت می‌گیرد. ارتباطات دریایی و هوایی میان کشورهای درحال‌توسعه، در سطح ابتدایی قرار دارند. الگوی مسلط برای دولتهای جدیدتر آن است که خبرهای خود را از خبرگزاری‌های عمدهٔ غربی به‌دست آورند، گرچه خبرگزاری‌های منطقه‌ای نیز تشکیل داده‌اند و بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه برنامه‌هایی را برای خارج پخش می‌کنند. همان‌طور که سینگر متذکر می‌شود، مردم نیجریه برای آگاه‌شدن از حادثه‌ای در غنا ـ که کمتر از ۴۰۰ میل با آنها فاصله دارد ـ باید خبری را به‌دست آورند که از آکرا به لندن و سپس لاگوس رفته است. طبعاً خبرهایی را هم که دریافت می‌دارند، تمام کژ فهمیهای همیشگی خبرنگاران و سردبیران غربی را به‌همراه دارد.[۱۵]

این الگوها در بسیاری از دیگر انواع کنش متقابل، اعم از کمک اقتصادی خارجی، سرمایه‌گذاری‌های خصوصی، کمک و آموزش نظامی، تحصیلات عالی، مسابقه‌های ورزشی یا حتی در زمینه فرهنگی نیز وجود دارند.

منابع اطلاعاتی تشکیلات سیاست خارجی کشورهای درحال‌توسعه، یعنی مهمترین عامل داشتن بینش دیپلماتیک روشن نسبت به جریانات روز، نه‌تنها از لحاظ دامنه محدودند، بلکه شدیداً به رسانه‌های خبری کشورهای مهم وابسته‌اند. یک دولت کوچک معمولی

---

۱۵. تحلیل شکلهای مختلف وابستگی، از جمله در تجارت، به‌طور جامع در کتاب زیر آمده است:
Marshall R. Singer, *Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships* (New York: Free Press, 1972).

درحال‌توسعه سفارتخانه‌هایی در دولتهای مجاور، پایتختهای برخی قدرتهای بزرگ، و احتمالاً در تعداد اندکی از دولتهای منطقه‌ای دارد. این کشورها امکانات خاصی برای کسب اطلاعات درباره دیگر مناطق جهان ندارند و بنابراین باید متکی به گزارشهای انتشاریافته در روزنامه‌های غربی باشند. تنها تعداد اندکی از این دولتها، حتی درحد کشورهای کوچک اروپایی، متخصصان ماهر و امکانات گردآوری داده‌ها را در اختیار دارند. به‌علاوه گرایش در جهت تنوع‌بخشیدن است، اما نابرابری منابع و جریان اطلاعات همچنان به‌صورت یک صفت مشخصه باقی می‌ماند.

اگر اصطلاح وابستگی به بهترین‌وجه روابط شمال و جنوب را توصیف کند، بهترین صفت مشخصهٔ الگوی کنش متقابل میان دولتهای صنعتی غربی، اصطلاح وابستگی متقابل است که در آن جریان مبادلات، پرداختها و هزینه‌ها تقریباً از برابری بیشتری برخوردار است.[۱۶] گرچه از لحاظ بازدارندگی هسته‌ای اروپای غربی و ژاپن تاحد زیادی به ایالات متحده وابسته‌اند، در دیگر ابعاد،از جمله تجارت، سرمایه‌گذاری خصوصی، آموزش و پرورش و ارتباطات، کنش متقابل گرایش به‌سوی برابری دارد. هرچند که درجه آسیب‌پذیری این کشورها بسختی برابر است، اما به اندازه سالهای اول پس از جنگ بی‌تناسب نیست. از این‌رو روندهای اقتصادی در اروپا می‌توانند اثر مهمی در ایالات متحده داشته باشند. همان‌طور که تجدیدنظر اساسی در رابطه نظامی انگلستان با آمریکای شمالی می‌تواند چنین اثری را به‌همراه بیاورد.

یک الگوی روشن مراوده میان دولتهای سوسیالیستی و کشورهای صنعتی غربی درحال شکل‌گیری است. وضع تجارت شرق و غرب موازنه اندکی را به‌نفع غرب نشان می‌دهد. شکل نامناسب تجارت، الگوی پیچیده‌ای از آسیب‌پذیری‌ها و وابستگی‌ها را به تماشا می‌گذارد. برای مثال، در سال ۱۹۸۴ لهستان حدود ۲۴ میلیارد دلار به بانکهای غربی بدهکار بود، آسیب‌پذیری

۱۶. وابستگی و وابستگی متقابل آشکارا مفاهیمی نسبی، یا مقصدهای متفاوت در یک امتدادند. دولت (الف) می‌تواند به دولت (ب) وابسته باشد، اما با دولت (پ) وابستگی متقابل داشته و با دولت (ت) ارتباطی نداشته باشد. همین‌طور دولت (الف) می‌تواند از نظر اقتصادی به دولت (ب) وابسته باشد، اما از نظر نظامی به دولت (پ). هرچند سینگر می‌گوید ابعاد گوناگون وابستگی بشدت با یکدیگر ارتباط دارند: اگر دولت (الف) از یک بُعد وابسته باشد، احتمال می‌رود از همه ابعاد وابسته باشد.

بالقوه‌ای که در شرایط حاد حکومتهای غربی می‌توانستند برای هدفهای سیاسی یا نظامی از آن بهره گیرند. دولتهای سوسیالیست عموماً به‌خاطر تکنولوژی جدید به غرب وابسته‌اند؛ در حالی‌که تحلیل‌گران در مورد عواقب این وابستگی بحث می‌کنند، همه توافق دارند که انتقال تکنولوژی غربی سبب تغییر نرخ رشد اقتصادهای سوسیالیستی می‌شود. اما وابستگی جریانی یک‌طرفه نیست. کشورهای اروپای غربی، مانند آلمان و فنلاند برای تأمین گاز طبیعی و نفت به اتحاد شوروی وابسته‌اند، به‌وجودآوردن بازارهای وسیع صادراتی در کشورهای سوسیالیست متضمن خطراتی است. در یک وضع بحرانی آن بازارها می‌توانند بسته شوند، گرچه بهای این کار برای کسانی که می‌کوشند سلاح اقتصادی مزبور را به‌کار گیرند بسیار سنگین خواهد بود.

اتحاد شوروی، مانند متحدان سوسیالیست خود، تاحدی به انتقال تکنولوژی غرب وابسته است. محصول کشاورزی آن که چندان قابل‌توجه نیست آسیب‌پذیری دیگری به‌وجود می‌آورد: اکثر سالها این دولت باید مقادیر زیادی غلات از ایالات متحده، کانادا و استرالیا وارد کند. در سال ۱۹۸۰ ایالات متحده به‌تلافی تهاجم اتحاد شوروی به افغانستان، با تحریم فروش غلات دامی به روسیه، از این آسیب‌پذیری بهره گرفت. بنابراین به‌طورکلی وابستگی، وابستگی متقابل، و آسیب‌پذیری در روابط اقتصادی شرق و غرب به‌طور چشمگیری افزایش یافته، تا بدان‌حد که جهان سوسیالیست مصونیت خود در برابر فشارهای تورمی غرب را از دست داده است. در قیاس با دوران بلافاصله پس از جنگ این تعییری مهم در الگوی کنش متقابل به‌شمار می‌آید. آثار این واقعیت کاملاً روشن نیست، با این وجود می‌توان نتیجه گرفت که اقتصادهای هر یک از دو نظام به‌طور روزافزون تحت‌تأثیر گرایشها و شرایطی قرار می‌گیرد که در دیگری وجوددارد.

شکافهای عمده در نظام جهانی

گسترده‌ترین و مداومترین برخورد در نظام جهانی، رقابت، کشمکش و گاهی بحران میان رژیمهای سوسیالیست در شرق و دموکراسی‌های متکی به سرمایه خصوصی و قانون اساسی در

غرب بوده است. ریشه‌های اختلاف به گذشته بسیار دور بازمی‌گردد و اساساً متضمن نقطه‌نظرهای متفاوت درباره ماهیت تاریخ، رابطه فرد و کار، ارزش هنجاری‌دادن به سرمایه، نقش حقوق فردی و بسیاری مسائل دیگر است. اصولاً هر یک از دو رژیم دیگری را چنان تصور می‌کند که دقیقاً مخالف آمال و ارزشهای آن است. در حالی که مسائل ارضی و دیگر مسائل مشابه برخورد را شدت می‌بخشند، ریشه‌های اصلی تنش، خصومت و ترس جنبهٔ فلسفی و اخلاقی دارند.

در مورد خصوصیتهای رفتار در نظام جنگ‌سرد موارد زیر برجسته است:

۱. سود یک طرف زیان دیگری را نشان می‌دهد و در نتیجه تهدید مستقیم برای طرف اخیر محسوب می‌شود.

۲. موضوع درگیری، شکل آینده جهان است ـ اینکه آیا جهان مرکب از دولتهای مستقلی باشد که هرکدام بدون محدودشدن با جزمهای ایدئولوژیک و قدرت نظامی بی‌رحم یک دولت مسلط ارزشها و هدفهای خود را دنبال کنند، یا جامعه‌ای از دولتهای سوسیالیست به‌وجود آید که همگی با یک تقسیم کار بین‌المللی به هم پیوند داشته باشند و هرکدام کم‌وبیش اقتصادهای داخلی و سیاست خارجی خود را طبق یک نقشه مارکسیست-لنینیستی تنظیم کنند.

۳. رفتار هر طرف از دید خودش همیشه در جهت برقراری ثبات و صلح است؛ اقدامهای طرف دیگر، اعم از اینکه به صورت دیپلماسی یا به‌کارگرفتن اسلحه باشد، در جهت کسب مزیت یک‌طرفه و در نهایت نوعی پیروزی است. جنگ‌سرد کشمکش مداومی در ابعادمختلف‌مانندتبلیغات، ایدئولوژی،تسلیحات،بازده‌اقتصادی، ورزش‌وفرهنگ است.

خصوصیتهای دیگری را نیز می‌توان برشمرد، اما همین موارد به‌اندازه کافی نشان می‌دهند که مسئله چیزی بیش از اختلاف بر سر یک قطعه زمین کوچک است. این برخورد اساساً نگرش سیاستگذاران (و عامه مردم) نسبت به جهان، خودشان و مخالفانشان را مقید می‌گرداند. بنابراین فیصله‌دادن به یک مسئله، مانند مسئله برلین، ممکن است به ایجاد اندکی

اعتماد کمک کند، اما برای دگرگون‌ساختن کلیشه‌ها و عادتهای کاملاً تثبیت شدهٔ رفتار دیپلماتیک کافی نیست.

در دهه ۱۹۷۰ هر دو طرف در پایین‌آوردن سطح مخاصمه و عدم اعتماد میان خود پیشرفت اندکی به‌دست آوردند. اتحاد شوروی، فرانسه، ایالات متحده و انگلستان دست‌کم به‌طور موقت مسئله آزاردهنده برلین را حل کردند، مسئله‌ای که در سالهای ۱۹۴۹، ۱۹۵۷، ۱۹۵۸ و ۱۹۶۱ بحرانهای جدی دیپلماتیک و نظامی به‌وجود آورده بود. زیر عنوان تشنج‌زدایی، دولتهای غربی و اتحاد شوروی همچنین تعدادی موافقتنامه و معاهده را امضا کردند که از جمله متضمن موارد زیر بودند: مشورت در وضعیتهای بحرانی، شناسایی آلمان شرقی به‌عنوان یک دولت دارای حاکمیت، تصدیق مرزها و سرحدات تعیین‌شده پس از جنگ جهانی دوم، برخی اقدامهای محدود کنترل تسلیحات (سالت ۱ و ۲)، مقرره‌ای در مورد از پیش اطلاع‌دادن مانورهای نظامی. به‌طورکلی این اسناد احتمالاً دستاوردهای مهمی بوده‌اند، اما بخودی‌خود برای امحای مشخص‌ترین سوءظنها و عدم‌اعتمادی که از زمان ظهور جنگ‌سرد وجه مشخصهٔ روابط شرق و غرب بوده‌اند، کفایت نمی‌کردند. از دیدگاه شوروی- تدارک نظامی آمریکا- در دوران حکومت ریگان، نشانه‌ای از تلاش مداوم ایالات متحده برای حفظ برتری نظامی و استفاده از آن قدرت برای مداخله علیه رژیمهای مترقی مانند گرانادا و نیکاراگوئه است. سیاست آمریکا در مورد حفظ روابط دوستانه با چین اساساً در مسکو چنان ملاحظه می‌شود که علیه منافع اتحاد شوروی است. موضع‌گیری‌های آمریکا در مورد مسائل مربوط به کنترل تسلیحات توافق را ناممکن ساخته است. بویژه شوروی‌ها اعتقاد دارند که قصد حکومت ریگان از طرح دفاع استراتژیک (جنگ ستارگان) نابودساختن بازدارندگی متقابل و فراهم‌آوردن وسایل یک ضربه نخست علیه اتحاد شوروی برای ایالات متحده بدون امکان تلافی شوروی است.

از دیدگاه آمریکا، مداخله شوروی در آنگولا، اتیوپی، یمن جنوبی و افغانستان در اواخر دهه ۱۹۷۰، نقش آن دولت در حمایت از حکومت نظامی در لهستان در اوایل دهه ۱۹۸۰ و

استقرار موشکهای میان‌برد اس‌اس ۲۰، که اروپای غربی را هدف قرار داده‌اند، همگی نشانه توسعه‌طلبی مداوم شوروی و نقض آشکار و ضمنی قواعد تشنج‌زدایی بودند.

در عین‌حال که رویارویی‌های نظامی مستقیم میان غرب و اتحاد شوروی کاهش محسوسی داشته ـ یعنی از زمان جنگ اکتبر ۱۹۷۳ خاورمیانه، هشدارهای نظامی متقابلی وجود نداشته است ـ مسئله بنیادین موجد برخورد، حل نشده‌اند و همچنین نشانه‌ای در دست نیست که این مسائل، در طول زمان‌نیز از میان بروند. بنابراین مناسبات میان شرق و غرب همچنان عنصر مهم مخاصمه رادربر دارد. ارتباطات عمیقاً در زمینه‌ای از عدم اعتماد روانی و ناسازگاری ایدئولوژیک قرار گرفته است: جریانهای انتقال اطلاعات عمدتاً به‌عنوان تلاشهای تبلیغاتی ملاحظه می‌شوند؛ تجارت‌گاه زنگار یک «سلاح» را به خود می‌گیرد، سلاحی که می‌بایست علیه دشمن استفاده شود؛ حوادث ورزشی نمادهای برتری فرضی یک نظام یا نظام دیگر است. محدودیتهای امنیتی و دیگر موانع جلوی تماسهای فرهنگی و علمی را می‌گیرند و سازمانهای اطلاعاتی همچنان ـ و با تمام توان ـ به تلاش برای کسب مطالب محرمانه، گردآوری اطلاعات و دگرگون‌ساختن عقیده شهروندان یکدیگر مشغولند. جریان مناسبات میان شرق و غرب در دو دهه گذشته به‌طور چشمگیری رشد یافته، اما نتوانسته است ناسازگاریِ اصلی در مورد هدفهای بلندمدت، نقطه‌نظرهای جهانی و درکهای متقابل را به‌طور بنیادی تغییر دهد.[۱۷]

علاوه‌بر شکاف کاملاً شناخته‌شده میان شرق و غرب در نظام بین‌المللی، امروزه منشأ دیگری نیز برای برخورد در کل نظام وجود دارد: عدم‌توافق بنیادین میان کشورهای صنعتی غرب و بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه در مورد اینکه نابرابری بین‌المللی در آینده چگونه باید رفع شود. نابرابری واقعیتی است که جای بحث ندارد، اعم از اینکه برحسب توزیع ثروت در جهان و

---

۱۷. به هرحال نشانه‌هایی از این امر وجود دارد که رشد تجارت شرق و غرب در اواخر دهه ۱۹۶۰ و دهه ۱۹۷۰ به کاهش سطح مخاصمه میان دو بلوک نظامی کمک کرده است. بنگرید:

Mark J. Gasiorowski and Solomon W. Palocheck, "Conflict and Interdependence: East- West Trade and Linkages in the Era of Detente", *Journal of Conflict Resolution*, 26 (1982), pp. 709-29.

درجه وابستگی و آسیب‌پذیری دولتها، یا حتی، طبق‌نظر بعضی اشخاص برحسب درجات بسیار متفاوت بهره‌کشی در اقتصاد بین‌المللی تعریف شود. از دیدگاه «رادیکال» فقر اکثر ملتها نتیجه مستقیم عوامل زیر است: استعمار و میراث آن که از راه تجارت نابرابر دائمی شده است؛ سرمایه‌گذاری خصوصی که از کشورهای درحال توسعه سودهای کلان به‌دست می‌آورد؛ منفعتهای ذاتاً نابرابر ناشی از الگوهای تجارت؛ که در آن یک‌طرف در برابر دریافت مواد خام، کالاهای ساخته‌شده می‌فروشد.[۱۸] استدلالی که در میان شخصیتهای برجسته کشورهای درحال‌توسعه به یک حقیقت موردقبول تبدیل شده، آن است که رابطه مبادله در دهه‌های گذشته به‌طور مداوم بدتر شده است: امروزه در قیاس با بیست‌سال پیش برای خرید یک تراکتور ساده باید مقادیر بیشتری کائوچو، قلع، کنف، یا دانه‌های قهوه فروخت. به‌عبارت دیگر کشورهای درحال‌توسعه برای خرید همان مقدار قبلی باید کالای بیشتری صادر کنند. تمایل کشورهای صنعتی به حفظ تعرفه‌های بالا در برابر ورود کالاهای ساخته‌شده از جهان سوم به این مشکل اضافه می‌شود. در حالی‌که از یک‌سو بیشتر حکومتهای غربی متعهد به تجارت آزادند و به‌طور مداوم کشورهای درحال‌توسعه را به صنعتی‌شدن ترغیب می‌کنند، از سوی دیگر براساس استدلال بالا، آنها برای حمایت از مشاغل داخلی به‌طور منظم تجارت را به زیان کالاهای ساخته‌شده صادراتی کشورهای کمتر توسعه‌یافته، محدود می‌گردانند. برنامه‌های کمک خارجی، با وجود آنکه به‌ظاهر برای کمک به روند توسعه تنظیم شده‌اند، در واقع با منافع اقتصادی اعطاکنندگان کمک پیوند دارند. سرانجام همان‌طور که پیشتر به اختصار توضیح داده شد، استدلالهای متعددی علیه فعالیتهای شرکتهای چندملیتی وجود دارد. البته همان‌طور که بحث مربوط به جریان مبادلات نشان می‌دهد، غیر از نابرابری اقتصادی ابعاد دیگر نابرابری نیز وجود دارند. اما به‌علت اینکه مقداری‌کردن شاخصهای اقتصادی آسان است، این شاخصها اغلب

---

۱۸. مقاله زیر بیانی کلاسیک از این موضع‌گیری را نشان می‌دهد:
John Galtung, "A Stractural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research*, 8 (1971), pp. 81-117.

به‌طور ویژه‌ای گویاهستند.

استدلالها در مورد وضعیت واقعی نابرابری فراوان است. از نظر کسانی که معتقدند هر مبادله اقتصادی در نظام سرمایه‌داری ذاتاً بهره‌کشانه است، تنها پاسخ به مسئله، انزواجویی کامل و خودبسندگی اقتصادی یا انقلاب سوسیالیستی و ادغام‌شدن در نظام سوسیالیستی تجارت بین‌المللی است. از نظر کسانی که استدلال می‌کنند تجارت تنها تا زمانی ذاتاً نابرابر است که قواعد بازی به نفع طرف قوی سنگینی کند، راه‌حل آن، اصلاح جدی نظام تجاری و تنظیم سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی است. اقدامهایی مانند وضع تعرفه‌های ترجیحی، تشکیل کارتلها، و انعقاد موافقتنامه‌های کالا برای تثبیت قیمتها و عرضه، لازم و ضروری هستند. اکثر کشورهای صنعتی مهم در مورد اقدامهای ویژه مانند تشکیل بانکهای موادغذایی و تنظیم برخی تعرفه‌های ترجیحی توافق کرده‌اند؛ اما به‌عقیده بیشتر کشورهای کمتر توسعه‌یافته، آنها به اندازه کافی پیش نرفته‌اند.

با قبول اینکه دورنمای هیچ تغییر چشمگیری در ترتیبات اقتصادی بین‌المللی مشاهده نمی‌شود، درباره نابرابری اقتصادی بین‌المللی و آینده آن چه می‌توان گفت؟ به هرحال، جدول ۳ـ۱ به ما اجازه می‌دهد که محتاطانه اظهارنظرهایی کلی درباره مسئله «شکاف» میان کشورها به‌عمل آوریم. جدول مزبور ارقام درآمد سرانه کشورهای گوناگون، درصد آن نسبت به درآمد سرانه آمریکا، و نسبت میانگین درآمد آمریکاییان به درآمد سرانه دیگر ملتها را نشان می‌دهد. برای مثال، میانگین درآمد یونانیان در سال ۱۹۶۰ تنها ۱۶ درصد میانگین درآمد آمریکاییان بود. این بدان معنی است که درآمد آمریکاییان ۶/۱ برابر درآمد یونانیان بود. از ارقام مزبور چند نتیجه حاصل می‌شود. نخست، ایالات متحده بتدریج برتری خود از لحاظ درآمد را از دست می‌دهد؛ اما قسمت اعظم آن به‌خاطر درآمد بیشتر دیگر کشورهای صنعتی (کانادا، سوئد و ژاپن) و برخی دولتهای جدید ثروتمند مانند یونان و برزیل است. دوم، هنگامی که پیشرفت کشورهای درحال‌توسعه براساس نسبت درآمدها محاسبه شود سرعت آن ـ اگر وجود داشته باشد ـ بسیار

کند است. میانگین درآمد یک مکزیکی، در قیاس با یک آمریکایی در سال ۱۹۸۷ نسبت به سال ۱۹۶۰ تنها بهبود اندکی را نشان می‌دهد. مردمان نیجریه و برزیل تلاشهای مؤثری برای کاستن از شکاف مزبور به‌عمل آورده‌اند، اما مردم هند و اندونزی پیشرفت اندکی داشته‌اند. در واقع یک هندی در قیاس با مثلاً دو دهه قبل، امروزه وضع بدتری دارد. البته این ارقام ممکن است به‌واسطه حضور دو کشور درحال‌توسعه پرجمعیت، یعنی هند و اندونزی، که با مسائلِ بویژه چاره‌نشدنی روبه‌رو هستند، نامتعادل باشد. چنانچه کشورهای دیگری، بویژه کشورهای دارای ذخایر نفتی، را در این فهرست قرار می‌دادیم، ممکن بود احساس خوشبینانه‌تری به‌وجود آید. اگر آمارهای همه کشورهای موجود در جدول را مقابله کنیم، به این نتیجه می‌رسیم که با وجود افزایش مداوم «شکاف» مطلق میان درآمد کشورها، اختلاف نسبی روبه کاهش گذاشته است. (برای مثال میانگین درآمد سوئیس در سال ۱۹۸۳ معادل ۱۶۰۳۰ دلار بیش از متوسط درآمد هند و در سال ۱۹۶۰ تفاوت آنها ۲۲۵۱ دلار بود). اما روند به‌قدری کند است که به‌نظر می‌رسد صحبت‌کردن درباره شکلی از برابری اقتصادی کلی میان کشورهای صنعتی و درحال‌توسعه طی نیم‌سده آینده بی‌نتیجه باشد.

به هرحال، ارقام درآمد سرانه شاخص بسیار خوبی در مورد «فاصله» اقتصادی میان دولتها نیست. اگر شاخصهای مربوط به کیفیت زندگی و امکانات گوناگون اقتصادی و اجتماعی را مدّ نظر قرار دهیم، «شکاف» میان کشورهای صنعتی و درحال‌توسعه روبه کاهش است، که در بعضی موارد چشمگیر می‌باشد. اصلی‌ترین شاخص رفاه انسان، متوسط عمر مورد انتظار است، و ارقام مربوط به کشورهای درحال‌توسعه بهبودهای بسیار اساسی را نشان می‌دهد، که برمبنای درصد بسیار بالاتر از میانگین عمر مورد انتظاری قرار دارد که درکشورهای غربی و سوسیالیست افزایش می‌یابد. افزایش عمر مورد انتظار جمعیت یک کشور نوعاً درحال‌توسعه از حدود چهل‌وپنج سال در پایان جنگ جهانی دوم، امروزه به شصت‌وپنج سال افزایش پیدا کرده است (در همین دوره میانگین عمر مورد انتظار در غرب، از شصت‌وپنج سال به حدود هفتادوپنج سال

جدول ۳-۱: درآمدهای سرانه به دلار، نسبت به درآمد سرانه کشورهای منتخب به درآمد سرانه ایالات متحده

کشور	۱۹۶۰	درصد درآمد سرانه ایالات متحده	نسبت به درآمد سرانه ایالات متحده	۱۹۸۳	درصد درآمد سرانه ایالات متحده	نسبت درآمد سرانه ایالات متحده
ایالات متحده آمریکا	۲۵۰۱			۱۴۱۱۰		
کانادا	۱۹۰۹	۷۶	۱/۳	۱۲۳۱۰	۸۷	۱/۲
سویس	۲۳۲۰	۹۳	۱/۱	۱۶۲۹۰	۱۱۵	۰/۸
انگلستان	۱۲۶۱	۵۰	۱/۹	۹۲۰۰	۶۵	۱/۵
ژاپن	۴۱۷	۱۷	۶/۰	۱۰۱۲۰	۷۱	۱/۴
یونان	۴۱۰	۱۶	۶/۱	۳۹۲۰	۲۸	۳/۶
مکزیک	۳۰۷	۱۲	۸/۱	۱۹۷۳	۱۴	۷/۲
برزیل	۲۳۳	۹	۱۰/۷	۱۸۸۰	۱۳	۷/۵
سوریه	۱۹۰	۸	۱۳/۲	۱۶۸۰	۱۲	۸/۴
نیجریه	۷۳	۳	۳۴/۲	۷۷۰	۵	۱۸/۳
اندونزی	۷۳	۳	۳۴/۲	۵۶۰	۴	۲۵/۲
هند	۶۹	۳	۳۶/۲	۲۶۰	۲	۵۴/۳

منبع:

United Nations Yearbook, 1926; International Bank for Reconstruction and Development, World Development Report, 1985.

افزایش یافته است؛ که درصد افزایشی بسیار کمتر را نشان می‌دهد). تعداد باسوادان، همین‌طور نسبت کسانی که در مدارس ثبت‌نام کرده‌اند، تعداد دکترها و پرستاران موجود، و عده کسانی که وارد دانشگاهها می‌شوند، به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای افزایش یافته است. مشکلات حادی مانند اضافه جمعیت (بویژه در هند و آفریقا)، کمبود غذا (بویژه در آفریقا)، پایین‌بودن سطح اشتغال، مرگ‌ومیر زیاد کودکان، و نابرابری درآمدها همچنان باقی است؛ اما به‌طورکلی اکثر کشورهای در حال توسعه بیش از آنچه بیست‌وپنج سال پیش تحلیل‌گران پیش‌بینی می‌کردند به‌دست آورده‌اند. روی‌هم‌رفته در مورد کیفیت کلی زندگی و امکانات، شکافها روبه کاهش است. تغییرات به‌کندی صورت می‌گیرند، گرچه با معیارهای تاریخی به‌طور بی‌سابقه‌ای سرعت دارند (برای مثال در تمام سده نوزدهم عمر مورد انتظار در اروپا ۱۰ سال افزایش یافت؛ در اکثر کشورهای درحال‌توسعه این افزایش در ظرف حدود بیست سال حاصل شد).

به هرحال، تفاوت تنها در شرایط زندگی نیست. مسئله وابستگی اقتصادی و سلطه سیاسی یا آسیب‌پذیری ناشی از آن نیز به همان اندازه اهمیت دارد. همان‌طور که نشان داده شد، میراث استعمارآن ساختارهای اقتصادی است که عمدتاً برای تأمین نیازهای قدرتهای استعمارگر طرح‌ریزی شده بودند. یک کشور نوعاً درحال‌توسعه، کالاهای متعددی را برای صدور به یک بازار- معمولاً بازار کشور استعمارگر سابق- تولید می‌کند. قیمت این کالاها نه‌تنها مکرر، بلکه به‌طور قابل‌ملاحظه نوسان می‌یابد. کشورهای تولیدکننده بندرت تأثیر قابل‌ملاحظه‌ای بر قیمت کالاهای صادراتی خود دارند، و بنابراین سرنوشت اقتصادی آنها را عمدتاً نیروهای بی‌رحم بازار و یا گاهی تهدیدهای دولتهای صنعتی به تحریم و قطع رابطه تجاری، رقم می‌زند. پدیدار آسیب‌پذیری را می‌توان با عوامل زیر سنجید:

۱. سهم صادرات و واردات یک کشور و کل تولید اقتصادی آن؛

۲. سهم سه کالایی که در صادرات و واردات در صدر قرار دارند؛

۳. در دسترس بودن بازارهای جانشین (تمرکز بازار).

تصویرکلی تجارت یک کشور نوعاً درحال‌توسعه، نشان می‌دهد که صادرات آن بیش از ۳۰ درصد کل فعالیت اقتصادیش را تشکیل می‌دهد، حدود ۸۰ درصد صادرات کشور مزبور را یک تا سه کالا تشکیل می‌دهد و ۶۰ تا ۸۰ درصد آن صادرات روانه یک بازار می‌شود.

در سه دهه گذشته اکثر کشورهای درحال‌توسعه قادر بوده‌اند کالاهای صادراتی و بازارهای خود را تنوع بخشند، و بنابراین آسیب‌پذیری آنها در برابر نوسانهای بازار و فشارهای اقتصادی خارجی تاحدی کمتر شده است. اکثر اقدامهایی که برای مقابله با تمرکز تجارت به‌عمل آمده‌اند تولید کالاها و مصنوعات بیشتر و صدور آنها به کشورهای صنعتی و سوسیالیست و در مورد واردات اتکای کمتر به عرضه‌کنندگان واحد را نشان می‌دهد. پیشرفت کند است- و در بعضی موارد، در دوران کسادی اوایل دهه ۱۹۸۰ حتی جهت عکس داشت- و برخی کشورها اقتصاد خود را چنان هدایت کرده‌اند که وابسته‌تر و آسیب‌پذیرتر شده‌اند. زیرا به‌نظر آنها امتیازات بالقوه پیونداشتن با یک بازار صادراتی واحد، بیش از زیانهای اجرای یک سیاست متنوع‌ساختن اقتصاد است. برای مثال پیوندهای اقتصادی السالوادور با ایالات متحده در دهه ۱۹۸۰ بیش از دهه ۱۹۶۰ بود و تعدادی از مستعمرات پیشین فرانسه در آفریقا امروزه نسبت به سالهای بلافاصله پس از استقلال، درصد بیشتری ازکالاهای خود را به فرانسه صادر می‌کنند. اما این کشورها استثنا هستند. اکثر کشورهای درحال‌توسعه تماسهای خود با خارج، بویژه از طریق تجارت، را تنوع می‌بخشند و دامنه کالاهای صادراتی را گسترده‌تر می‌گردانند. درحالی‌که سهم کشورهای درحال‌توسعه در حدود ۳۰ درصد کل صادرات جهانی باقی مانده، تجارت میان کشورهای درحال‌توسعه به آرامی روبه افزایش بوده است (از ۲۵ درصد در سال ۱۹۷۸ به ۳۰ درصد در سال ۱۹۸۴) و بنابراین کاهشی آرام در وابستگی به کشورهای صنعتی و گسترش الگوی تنوع تجاری را نشان می‌دهد.

شکاف شمال و جنوب هرقدر هم تعدیل شود، احتمالاً به صورت یک خصوصیت نسبتاً دائم نظام بین‌المللی با آثار متعدد برای ماهیت سیاست بین‌الملل معاصر باقی می‌ماند.

برای مثال در میان این آثار می‌توان به نفوذ درحال کاهش کشورهای صنعتی در محافل بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد اشاره کرد (ایالات متحده برخلاف دوره‌ای که تا اواخر دهه ۱۹۶۰ به‌طول انجامید، دیگر نمی‌تواند در شورای امنیت یا مجمع عمومی اکثریت را تحت‌فرمان خود داشته باشد)؛ دستورکار مذاکرات اقتصادی بین‌المللی باید مسائل ویژه‌کشورهای درحال‌توسعه را نیز دربر گیرد؛ گرایش فزاینده‌ای وجود دارد که بحثهای پیرامون مسائل بین‌المللی علاوه‌بر صلح و امنیت بر ارزشهایی مانند تساوی و عدالت متمرکز گردد و فشارهای روزافزونی در درون اتحادیه آتلانتیک وجود دارد، زیرا برخی از اعضا مانند هلند سیاستهایی مبتنی‌بر همدردی با خواستهای کشورهای کمترتوسعه‌یافته را در پیش می‌گیرند؛ در حالی‌که دیگر دولتها مانند آلمان و ایالات متحده معتقد به اصلاح کند و تدریجی، آنهم تنها در بعضی زمینه‌های موضوعی هستند.

قواعد اصلی نظام جدید

تمامیت ارضی*، «نفوذناپذیری»**، و استقلال سیاسی، ویژگی‌های اصلی دولت ملی آن‌گونه که در اروپای سده‌های شانزدهم و هفدهم به‌وجود آمد، پایه‌هایی بودند که پادشاهان، دیپلماتها و حقوقدانان آن دوره قواعد بنیادین تنظیم روابط با یکدیگر را براساس آنها وضع کردند. حاکمیت، تمامیت ارضی و برابری حقوقی دولتها سه قاعده اساسی بودند و همچنان می‌باشند.

در پایان سدهٔ هفدهم بیشتر دولتهای پادشاهی اروپا از لحاظ سیاسی حاکمیت داشتند. حکومتهای مرکزی و تشکیلاتی که آن حکومتها در سطوح پایین‌تر اداری به‌وجود آوردند تنها ارکان قانونگذاری و مجری قانون در سرزمینهای مشخص بودند. در داخل نظام، واحدهای

*. Territoriality.

**. Impermeability

سیاسی مانند دوک‌نشینها، یا شهرهای محصور قادر نبودند با اقتدار مرکزی به معارضه برخیزند یا با قدرتهای «خارجی» معاهده منعقد سازند، و امپراتوری مقدس روم و کلیسا نیز به‌عنوان نهادهای فوق ملی نمی‌توانستند به پادشاهان و شهریاران دستور دهند که بدون رضایت خود اقدامی به‌عمل آورند. اصل حاکمیت ـ که به‌موجب آن حکومتها قانونگذار عالی در سرزمینهای خود می‌باشند ـ چیزی بیش از یک دکترین حقوقی بیانگر وضعیتی که از نظر سیاسی بر بخشهای وسیعی از اروپای پایان سده هفدهم سلطه داشت، نبود. اصل مزبور در عهدنامه صلح وستفالیا (۱۶۴۸) کاملاً تثبیت‌شد. عهدنامه‌ای که مقرر می‌داشت تنها دولتهای دارای حاکمیت (نفوذناپذیر و مستقل) می‌توانند با یکدیگر معاهده منعقد سازند و امپراتوری مقدس روم دیگر نمی‌تواند وفاداری اجزای تشکیل‌دهنده خود را طلب کند. این اصل متضمن آن بود که یک واحد سیاسی فاقد حاکمیت (مانند یک دوک‌نشین در فرانسه) نتواند به واحدی حقوقی در نظام بین‌المللی تبدیل شود؛ نتواند معاهده منعقد سازد وارد سازمانهای بین‌المللی گردد یا مدعی حقوق و وظایف دیگری شود که حقوق بین‌الملل برای یک دولت قائل می‌شود. این قاعده هنوز مبنای همه کنشهای متقابل امروزین است، زیرا بدون حاکمیت حقوقی، آنگونه که دولتهای دیگر پذیرفته‌اند، یک واحد سیاسی، اعم از مستعمره، تحت‌الحمایه یا جنبش رهایی‌بخش، در میان دولتهای دیگر پایگاه حقوقی ندارد.[19] دولتهابه‌واسطه حاکمیتشان آزادند در سرزمین خود آنگونه که مایلند حکومت کنند و سیاستهای خارجی خود را تنظیم نمایند، جز در مواردی که تعهدات عهدنامه‌ای مصوب خودشان آنها را محدود کرده باشد.

دومین قاعده اصلی، از قاعده نخست ناشی می‌شود. اگر دولتی دارای حاکمیت باشد، نمی‌تواند اجازه دهد که دیگر واحدهای سیاسی، بدون رضایت آن دولت، قواعد خاص خود را

---

۱۹. به هرحال موارد استثنایی وجود دارند. برای مثال، دو جمهوری از جمهوری‌های تشکیل‌دهنده اتحاد شوروی، یعنی بیلوروسی و اوکراین، نمایندگان جداگانه‌ای در سازمان ملل متحد و وزرای امور خارجه خاص خود داشتند. البته سیاستهای این «دولتها» تفاوتی با سیاستهای حکومت شوروی نداشتند. سازمان آزادی‌بخش فلسطین نیز، گرچه هنوز دولت نیست، وضعیت ناظر را در سازمان ملل متحد به‌دست آورده است.

در سرزمینش وضع یا اجرا کنند؛ تعهد متقابلی نیز دارد مبنی‌براینکه در امور داخلی دیگر دولتها مداخله نکند یا تمامیت ارضی آنها را به مخاطره نیفکند. بنابراین در مراودات میان دولتها، حکومتها تنها از راه مجاری دیپلماتیک موجود می‌توانند بر رفتار یکدیگر تأثیر بگذارند. آنها نمی‌توانند از روابط با دیگر حکومتها امتناع ورزند و بکوشند با حضور فیزیکی (اشغال) یا وضع قوانین در سرزمین دیگر، یا تلاش برای ترغیب، فریفتن، یا تهدید ساکنان آن از راه اقدام مستقیم علیه آنان در سرزمینشان، بر روندهای سیاسی داخلی کشوری دیگر تأثیر بگذارند. در عصر براندازی و تبلیغات گسترده بین‌المللی، که دولتها در برابر نفوذهای خارجی تأثیرپذیر و شدیداً قابل‌نفوذ شده‌اند، این قاعده نه‌تنها مدام نقض می‌شود، بلکه حتی در معرض منسوخ‌شدن است.

قاعده سوم تنها اعلام می‌دارد که دولتها هرچند از لحاظ وسعت، جمعیت، موقع جغرافیایی، یا توانایی‌های نظامی با یکدیگر متفاوتند، اما همه از لحاظ حقوق و وظایف با یکدیگر برابرند. از لحاظ نظری، همه دولتها حاکمیت دارند و مستقل هستند، همه به‌طور برابر از حق تمامیت ارضی و دفاع از خود برخوردارند، و همه یکسان ملزم به اجتناب از مداخله در امور داخلی دیگر دولتها، رعایت تعهدات عهدنامه‌ای، و از زمان تصویب منشور سازمان ملل متحد، خودداری از تهدید به زور یا کاربرد آن (جز در دفاع از خود) در روابط با دیگر دولتها می‌باشند. از این سه قاعده اساسی محدودیتهایی خاص‌تر برای اعمال دولتها به‌وجود می‌آید، که در عهدنامه‌ها، عرف بین‌المللی و اصول عام حقوق بین‌الملل مشخص شده‌اند.

این سه قاعده اساسی شکلهای رفتاری پذیرفته‌شده و مورد انتظار در روابط میان دولتها را مشخص می‌سازند.[20] دولتها با رعایت منظم آنها همچنین هنجارهای رفتاری ویژه‌ای را به‌وجود می‌آورند. این به‌معنای نادیده‌گرفتن مواردِاستثنایی، بویژه در مورد قاعده دوم یعنی عدم‌مداخله، نیست. اما اگر این قواعد بنیادین با استمرار معقولی مراعات نشوند، ساختار نظام و

---

۲۰. این قواعد در مقاوله‌نامه میان دولتهای آمریکایی در مورد حقوق و وظایف دولتها، که در سال ۱۹۳۳ در مونته‌ویدئو، اوروگوئه، امضا شد، بروشنی مشخص‌اند.

ماهیت روابط میان دولتها تغییر اساسی می‌کند. دولتهای چینی برای حاکمیت و استقلال ارزش زیادی قائل نبودند، همچنین تصوری از مرزهای دائم یا تمامیت ارضی نداشتند. از آنجا که این قواعد مفروضاتی نبودند که همه اعمال سیاسی بر آنها استوار باشند، در اثر اینکه دولتهای بزرگ و قدرتمند دولتهای کوچک و ضعیف را می‌بلعیدند، تعداد دولتهای از نظر سیاسی مستقل رو به کاهش بود. به هرحال از سده هجدهم به بعد در نظام بین‌المللی تعداد دولتهای مستقل افزایش یافته است نه کاهش. بویژه تعداد دولتهای بسیار کوچک و از نظر اقتصادی ضعیف بسرعت رشد پیدا کرده است. نکته مهم آنکه در دو سده گذشته دولتهای از نظر نظامی مهاجم بندرت دولتهای تسخیرشده را در سرزمین خود ادغام کرده‌اند؛ آنها یا به‌طور موقت دولتهای مزبور را اشغال نموده و عاقبت استقلال واقعی را به آنها بازگردانده‌اند، یا آنها را به صورت دولتهای پیرو درآورده‌اند. بنابراین از سده هفدهم به‌بعد در صدها جنگ یا برخوردی که روی داده است عموماً دولتها، همانند نظام چینی، «محو» یا نابود نشده‌اند.[۲۱]

اجتماع دولتها

نظم جهانی جدید مرکب از دولتها، یک نظام بدون اقتدار برتر است؛ یعنی هیچ مرجع برتر مشروعی برای کنترل یا هدایت سیاست خارجی یکایک دولتها وجود ندارد. هر دولتی در چارچوب منافع خودش روابط خارجی خود را گسترش می‌بخشد، هیچ محدودیتی برای خودمختاری قائل نیست مگر آنهایی را که داوطلبانه می‌پذیرد و هنگامی که با تهدید یا جنگ روبه‌رو می‌شود در نهایت باید به خودش متکی باشد. سلسله‌مراتبی از قدرت و نفوذ وجود دارد ـ چیزی که ما آن را ساختار نظام نامیده‌ایم ـ اما این امر ماهیت سیاست بین‌المللی معاصر را که اساساً بدون اقتدار برتر است، نفی نمی‌کند. قدرت تصمیم‌گرفتن و عمل‌کردن منحصراً در

---

۲۱. البته این اظهارات به امپریالیسم اروپایی اشاره ندارد، که براساس آن قبایل و دولتهای کوچک بسیاری در نیمکره غربی، آفریقا و آسیا استقلال خود را در برابر سفیدپوستان یا اتحاد آلمان و ایتالیا از دست دادند.

اختیار حکومتهای بیش از ۱۸۰ دولتی است که نظام مزبور را تشکیل می‌دهند.

اما نبود اقتدار برتر به‌معنای هرج‌ومرج نیست. دست‌کم سه قاعده اساسی برای حمایت طرف ضعیف و محدودساختن اعمال طرف قوی وجود دارند. برای مثال منشور سازمان ملل متحد حاوی کردارنامه‌ای دقیق مشتمل‌بر ممنوعیتهایی علیه تهدید به زور یا کاربرد آن و مداخله در امور داخلی یک کشور است، و حق دفاع از خود را پیش‌بینی می‌کند. عضویت در سازمان مزبور مستلزم رعایت این قواعد و هنجارهاست و کشورهایی که به‌طور منظم آنها را نقض کنند، با اقدام دیگر اعضا به صورت محکوم‌ساختن یا احتمالاً محروم‌کردن آنها از برخی حقوق روبه‌رو می‌شوند. این قواعد به هیچ‌وجه در همه موارد رعایت نمی‌گردند، اما حتی در یک جامعه یکپارچه نیز نقض قواعد و قوانین لزوماً نشان‌دهنده آن نیست که قانون و نظم به‌طور کامل فروپاشیده است.

بنابراین نظام بین‌المللی را می‌توان از بعضی جهات به صورت یک باشگاه توصیف کرد. شرایطی برای ورود وجود دارد (باید دولتی بود با حکومتی که از اقتدار بر سرزمین و مردمی مشخص برخوردار است) و قواعد رفتاری که نقض آنها می‌تواند برای مرتکب‌شوندگان از لحاظ اعتبار، حیثیت و نفوذ دیپلماتیک به قیمت زیادی تمام شود. نقض مکرر قواعد و هنجارهای باشگاه مزبور ممکن است به اخراج منجر گردد (اتحاد شوروی به‌خاطر حمله به فنلاند در سال ۱۹۳۹ از جامعه ملل اخراج شد)، و حتی نقضهای پراکنده قواعد اساسی می‌توانند منجر به نکوهش شود. به‌عبارت دیگر نظام بین‌المللی واقعاً اجتماعی از دولتها است که برای تنظیم رفتار اعضای خود ابزارهایی در اختیار دارد. اکثر شکلهای مهم مناسبات میان کشورها از طریق معاهدات، تفاهمها و «قواعد بازی» تنظیم می‌شوند. مجموعهٔ وسیع هنجارها، قواعد و اصولی که چارچوب تماسهای مسالمت‌آمیز و عادی میان دولتها را فراهم می‌آورند، نشان می‌دهند که «باشگاه» مزبور بر چیزی بسیار بیشتر از سه قاعده بنیادین اشاره‌شده نظام بین‌المللی استوار است. هدلی‌بال می‌گوید که نظم و نبود اقتدار برتر ناسازگار نیستند و اجتماع دولتها ابزارهایی در

اختیار دارد که ثبات و تداوم روابط بین‌المللی را فراهم می‌آورند.[۲۲] نظام بین‌المللی صرفاً مجموعه‌ای از دولتهای کاملاً مستقل نیست که در آن هر کدام منافع خود را دنبال کنند بدون این که محدودیتهایی، جز آنهایی که به‌واسطه تهدیدها و تلافی تحمیل می‌شوند، مانع آن دولتها گردد. بلکه اجتماعی است که راههای فراوان و گاه مؤثری برای تضمین این امر دارد که اصل حاکمیت منجر به استفاده عنان‌گسیخته از قدرت، تسلط کامل قوی بر ضعیف، یا امحای دولتها و قرارگرفتن امپراتوری‌های منطقه‌ای و جهانی به جای آنها نشود. اصل اساسی اجتماع دولتها آن است که اعضایش مایل‌اند استقلال و خودمختاری خود را حفظ کنند. آنها این کار را می‌توانند با تشکیل اتحاد، کمک به خود، توسل به سازمانهای بین‌المللی، یا حتی با به‌کارگرفتن زور انجام دهند. جنگهای بزرگ اروپا در سده‌های هجدهم، نوزدهم و بیستم صرفاً جنگهایی برای شکست‌دادن یک متجاوز بودند. آنها جنگهایی برای حفظ نظام دولتهای مستقل در برابر دولتهایی بودند که می‌خواستند امپراتوری‌های منطقه‌ای یا جهانی به‌وجود آورند.

عوامل ثبات، بی‌ثباتی و دگرگونی در نظام معاصر

طی چند سده ساختار نظام دولتهای فئودال کوچک و متعدد زیر نظارت پادشاهی چو، به ساختاری تغییر شکل داد که در آن قدرت میان چند دولت بزرگ تقسیم می‌شد. هر دولت مستقل از دیگر دولتها بود و با به‌وجودآمدن خطرهای جدید یا فروکش‌کردن آنها طرفهای اتحاد خود را مدام تغییر می‌داد، این اتحادهای موقت تنها شکل وحدت سیاسی دوره بهار و خزان بود. ساختار مزبور سرانجام جای خود را به ساختاری داد که در آن قدرت و نفوذ عمدتاً بر گرد دو بلوک یا مجمعی از دولتها متمرکز می‌گردید. ساختار نظام دولت ـ شهرهای یونانی نیز که درآن قدرت و نفوذ میان تعداد زیادی از واحدهای نسبتاً برابر تقسیم شده بود، به ساختاری تغییرشکل یافت که در آن قدرت به رهبران دو بلوک تعلق داشت. این دگرگونی‌ها می‌توانست با تغییرات

22. Hedley Bull, *The Anarchical Society* (New York: Columbia University Press, 1977).

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در واحدهای سیاسی، تغییر سنتهای رسمی و مداخله خصمانه قدرتهای خارجی پیوند داشته باشند. برای مثال، در چین دوران فئودالی دولتهای کوچک حاشیه‌نظام مزبور نسبتاً مستقل از مرکز بودند و می‌توانستند سرزمینهای اطراف را تصرف کنند، توانایی نظامی خود را گسترش دهند، و برای مقابله با مشکلات ناشی از حکومت بر سرزمین گسترده‌تر و جمعیتی بیشتر، دستگاههای اداری مناسبی به‌وجود آورند. هنگامی که وسعت، قدرت نظامی، و رفاه اقتصادی ارزشهای مهمی شدند، واحدهای فئودالی کوچک که قادر به تغییر نبودند، به تصرف همسایگان قدرتمندتر درآمدند یا به‌عنوان واحدهای عقب‌مانده بی‌اهمیت در یک جهانِ چینی مرکب از دولتهای بزرگ، به حیات خود ادامه دادند. ما همچنین برخی از تحولات اجتماعی و تکنولوژیک اخیر را بررسی کردیم که به تغییر نظام قدرت پراکنده و اتحادهای متغیر اروپای سده هجدهم به یک نظام جهانشمول سده بیستم کمک کرد که در آن، ایالات متحده و اتحاد شوروی در اکثر مسائل قدرت و رهبری مؤثری از خود نشان دادند.

از آنجا که احتمال دارد هر بحثی در مورد ریشه‌های ثبات و دگرگونی در نظام معاصر جنبه حدسی داشته و مجادله‌برانگیز باشد، اثبات ادعاهای مهم بحث مفصلی لازم دارد. خواننده ممکن است به‌جای قبول‌نظر نویسنده مایل باشد- با کمک مطالب پایین- در مورد برخی روندها، شرایط یا گرایشهای قابل‌ملاحظه‌ای که به‌نظر می‌رسد آثار مهمی بر نظام جهانی متشکل از دولتها دارند، خود بیندیشد. پرسش این است که کدام روندها، شرایط، حوادث یا گرایشها به تداوم الگوهای کنش متقابل، قشربندی یا قواعد پس از جنگ کمک می‌کنند، و کدام به ایجاد نوع جدیدی از نظام بین‌المللی منجر می‌شوند؟ ما می‌توانیم عوامل گوناگونی را ریشه‌های ثبات و ریشه‌های دگرگونی بنامیم. جدولهای زیر مطمئناً جامع نیستند، آنها برای برانگیختن تفکر و بحث طرح شده‌اند، نه برای پاسخ‌دادن به پرسشها. خواننده بدون تردید می‌تواند موارد دیگری نیز به این فهرستهابیفزاید.

جدول ۳ـ۲: ریشه‌های ثبات در نظام جهانی

روندها، شرایط، گرایشها، یا حوادث	آثارآنهابرالگوهای‌کنش‌متقابل،ساختار،یا قواعد
۱. هزینه‌های افزایش توان هسته‌ای یا نظامی	۱. به حفظ حالت دوقطبی نظامی واقعی کمک می‌کند.
۲. ناسازگاری‌مستمرمیان‌فلسفه‌های‌کمونیستی و لیبرالی	۲. به حفظ بُعد اصلی اختلاف شرق و غرب کمک می‌کند. ناتو (سازمان پیمان آتلانتیک‌شمالی) و سازمان پیمان ورشو نظامهای اصلی در جهان باقی می‌مانند.
۳. همکاری شوروی و آمریکا در جلوگیری از تکثیر سلاحهای هسته‌ای	۳. به حفظ انحصار هسته‌ای شوروی و آمریکا و در نتیجه حالت دوقطبی نظامی کمک می‌کند.
۴. هزینه‌های تحقیق، توسعه و ابداعات تکنولوژیک	۴. وابستگی کشورهای درحال‌توسعه به کشورهای صنعتی را حفظ می‌کند؛ شکاف میان این دو گروه، کنش متقابل نابرابر و الگوهای وابستگی باقی می‌مانند.
۵ ناسیونالیسم و آرزوی وحدت قومی	۵ به نگاهداشتن ایدئولوژی، حاکمیت و استقلال سیاسی به‌عنوان یک قاعده اصلی نظام جهانی کمک می‌کند.
۶. افزایش پخش مستقیم برنامه‌ها ازطریق ماهواره	۶. فرهنگهای بومی در جهان سوم با یورش مداوم فرهنگ و ارزشهای اقتصادی غرب مواجه‌اند؛ وابستگی را تقویت می‌کند.

جدول ۳ـ۳: ریشه‌های دگرگونی در نظام جهانی

روندها، شرایط، گرایشها، یا حوادث	آثار آنها بر الگوهای کنش متقابل، قشربندی، یا قواعد
۱. رشد کینه‌جویانه ناسیونالیسم قومی	۱. چندپاره‌شدن نظام بین‌المللی به‌صورت تعداد فزاینده دولتهای کوچک با امکان بقای مشروط. افزایش تروریسم[الف]
۲. افزایش تعداد دولتهای کوچک ضعیف، جنبشهای رهایی‌بخش و مانند آنها	۲. افزایش امکان بروز خشونت و برخورد بین‌المللی؛ پاره‌ای برخوردها می‌توانند نتایج مهمی برحسب صف‌بندی قدرتها داشته باشند (برای مثال در یک جنگ رهایی‌بخش ملی در آفریقای جنوبی، چه کسی در کدام‌سو قرار می‌گیرد؛ هزینه‌ها و آثار چنین جنگی بر اقتصاد آفریقا چیست، و مانند اینها).
۳. رشد توان اقتصادی و نظامی چین	۳. فروریختن ساختار قدرت دوران پس از جنگ؛ مشارکت چین در مسائل جهانی؛ جنگ احتمالی چین و شوروی با آثار مهمی که بر توزیع قدرت در نظام بین‌المللی دارد.
۴. تهی‌شدن منابع به‌دست کشورهای صنعتی	۴. افزایش قدرت دولتهای تولیدکننده منابع کمیاب؛ معکوس‌شدن وابستگی سنتی میان غنی و فقیر ـ یا دست‌کم به‌وجودآمدن وابستگی متقابل.
۵. افزایش اهمیت بازیگران غیردولت	۵. تقاضای وضع قواعد جدید برای به‌نظم‌درآوردن رفتار بازیگران غیردولت و تقویت حاکمیت دولت؛ اتخاذ تصمیمهای دارای آثار اقتصادی مهم برای دولتهای ضعیف‌تر توسط بازیگران غیردولت.

الف) تأثیر بالقوه مخرب ناسیونالیسم قومی از آمار زیر آشکار می‌شود: از ۱۳۲ دولت، تنها ۱۲ دولت از نظر قومی همگن هستند. در ۳۹ دولت (۳۰٪ کل) بزرگترین گروه قومی، حتی اکثریت جمعیت را تشکیل نمی‌دهد. در ۵۳ دولت (۴۰٪) جمعیت دربرگیرنده بیش از پنج گروه ملیتی مهم است. بنگرید:

Arnfinn Jorgensen- Dahl, "Forces of Fragmentation in the International System: The Case of Elhno- Nationalism", *Orbis*, 19 (Summer, 1975), p. 653.

۶. تبدیل‌شدن برزیل به یک قدرت مهم	۶. کاهش استیلای ایالات متحده بر آمریکای لاتین؛ پدیدآمدن الگوهای جدید رهبری در نیمکره غربی.
۷. ایدئولوژی‌های انقلابی و پیشرفتهای تکنولوژیک	۷. افزایش آسیب‌پذیری دولتها دربرابر نفوذ خارجی؛ کنارگذاشتن واقعی قواعد منع‌کننده مداخله در امور داخلی.
۸. تکثیر سلاحهای هسته‌ای	۸. از میان‌رفتن انحصار هسته‌ای واقعی ایالات متحده و شوروی؛ امکان وقوع جنگهای هسته‌ای محلی و اوج‌گیری آنها؛ کم‌شدن «شکاف» واقعی میان دولتهای دارای توان نظامی و دولتهای فاقد آن.
۹. رشد همکاری کشورهای درحال‌توسعه، تقاضا برای اصلاح نظام اقتصادی بین‌المللی	۹. کاهش استیلای اقتصادی کشورهای صنعتی؛ سرانجام کم‌شدن شکاف شمال و جنوب در نظام جهانی.

مسئله این است که مشکل بتوان با تشخیص ریشه‌ها درباره نتایج یقین حاصل کرد. در واقع تاجایی که به دگرگونی یا ثبات نظام مربوط می‌شود، بسیاری از گرایشها یا شرایط می‌توانند آثار معکوس داشته باشند. پخش مستقیم ماهواره‌ای، به کشورهای صنعتی، که تکنولوژی در اختیار دارند، امکان می‌دهد به جوامع کوچک کشورهای درحال‌توسعه مستقیماً «دست یابند»، جوامعی که در بسیاری موارد تا زمان حاضر به‌سختی از جهان خارج آگاه بوده‌اند. نتیجه چه خواهد بود؟ برخی استدلال می‌کنند که اگر تلویزیون به انتقال‌دهنده مهم افکار نوسازی تبدیل شود، آنگاه توسعه متکی به خود صورت می‌گیرد و وابستگی کشورهای درحال‌توسعه به کشورهای صنعتی رو به کاهش خواهد گذاشت. این امر گسستی مهم از ساختار کنش متقابل و وابستگی در جهان معاصر است. اما دیگران استدلال می‌کنند که تلویزیون می‌تواند وسیله قدرتمندی برای «غربی‌ساختن» مردم کشورهای درحال‌توسعه باشد. در این صورت آنان

می‌خواهند خود را مانند ما [غربیان] سازند، و به همان اندازه که این خواست تحقق نیابد، برخورد و ناسازگاری را به‌دنبال دارد. به این‌ترتیب برخورد میان «دارا» و «ندار» به‌طور قابل‌توجهی افزایش می‌یابد- دگرگونی دیگری در ویژگیهای نظام معاصر.

پدیدار دیگری که آثار ناشناخته دارد، تکثیر سلاحهای هسته‌ای است. بیشتر مردم قبول دارند که با افزایش تعداد دولتهای دارای توانایی‌های نظامی هسته‌ای، احتمالاً جنگ هسته‌ای افزایش می‌یابد. اما با همان شدت می‌توان استدلال کرد که داشتن قدرت هسته‌ای مهیب به سیاستگذاران احساس احتیاطی را القا می‌کند که به هنگام بازیچه قراردادن سلاحهای صرفاً متعارفی فاقد آن هستند. یک حکومت ممکن است برآورد کند که با توجه به سود، زیانهای بالقوه به‌کارگرفتن سلاحهای متعارفی در یک جنگ مرزی قابل توجیه می‌باشد. اما آیا آن حکومت می‌تواند به‌خاطر چند صد میل‌مربع سرزمین مورد اختلاف، امکان نابودی کل یک جامعه را جداً مدّ نظر قرار دهد؟ همچنین می‌توان استدلال کرد که سلاحهای هسته‌ای، جز به‌عنوان نماد اهمیت، اساساً با سیاست بین‌المللی ارتباطی ندارد. این سلاحها مانع بروز بحران نشده‌اند، اگر هم مانع چیزی شده باشند مانع موارد بسیار نامحتمل شده‌اند. یعنی ضربه نظامی مستقیم یک قدرت بزرگ به دیگری. بنابراین استدلال مزبور چنین ادامه می‌یابد که حکومتها به‌محض دراختیارداشتن این سلاحها پی خواهند برد که برای اکثر مسائلی که با آنها مواجه هستند، سلاحهای مزبور اساساً بی‌فایده‌اند. استدلال مخالف می‌تواند این باشد که نباید آینده را برپایه رفتار گذشته شوروی و آمریکا پیش‌بینی کرد. بنابراین آثار تکثیر سلاحهای هسته‌ای، همچنان مسئله برانگیز باقی می‌ماند.

انواع نظامهای بین‌المللی

با مقایسه توصیفهای تاریخی که از نظامهای بین‌المللی به‌عمل آمد، ایجاد دسته‌بندی‌هایی از نظامهای سیاسی ممکن می‌گردد. اما چه معیارهایی را برای تشخیص تمایز

میان نظامهای مزبور باید به‌کار گرفت؟ یک مبنای تمایز، ماهیت واحدهایی است که کنش متقابل دارند، اما برای گفتن اینکه شکلهای سازمان سیاسی اعم از واحدهای فئودالی، دولت ـ شهرها، دولتهای کشاورزی، یا دولتهای ملی ـ مشخصات منحصربه‌فرد سیاست بین‌الملل دوران خاص را تعیین می‌کنند، شواهد کافی در دست نیست. نظامهای بین‌المللی را همچنین می‌توان براساس انواع موضوعاتی که واحدهای سیاسی را به برخورد با یکدیگر می‌کشاند طبقه‌بندی کرد. بسیاری از موضوعات جنگ‌سرد حل شده‌اند و امروزه تهی‌سازی منابع، نابرابری اقتصادی و کنترل تسلیحات اهمیت زیادتری دارند. اما مهمترین تفاوت می‌تواند به انواع ساختارهایی ـ الگوهای عام قدرت، تسلط و نفوذ ـ مربوط شودکه در میان واحدهای تشکیل‌دهنده نظام به بقای خود ادامه می‌دهند. اهمیت ساختار یک نظام در تأثیری است که می‌تواند بر سمت‌گیری کلی سیاست خارجی واحدهای تشکیل‌دهنده و محدودیت آزادی‌عمل این واحدها بگذارد.

اگر ساختار یک نظام به‌عنوان معیار تشخیص تمایز به‌کار رود، می‌توانیم برپایه توصیفهای تاریخی اشاره شد، قالب دست‌کم پنج نوع نظام بین‌المللی متفاوت را تعیین کنیم: ۱.«سلسله‌مراتبی»*، ۲. «پراکندگی قدرت»**، ۳. «بلوک و پراکندگی قدرت»***، ۴. «دوقطبی»****، و ۵.«چندقطبی»*****. چین دوره چوی غربی (ازسال ۱۱۲۲ تا تقریباً ۷۷۱ق.م) تنها نمونه ساختار سلسله‌مراتبی است که در این فصلها مورد بحث قرار گرفت، اما بررسی تاریخی بیشتر، نظامهای دیگری با جنبه‌های مشابه را به ما می‌شناساند.[۲۳] در این نوع نظام قدرت

---

*. Hierarchical.

**. Deffuse.

***. Deffuse- Bloc.

****. Polar.

*****. Multipolar.

۲۳. برخی جنبه‌های مشابه با آنچه متعلق به نظام چینی دوره چوی غربی است در امپراتوری اسلامی و امپراتوری مقدس رم پیش از سده هفدهم یافت می‌شود.

و نفوذ در یک واحد متمرکز می‌شود که اختیار ایجاد واحدهای کوچکتر را دارد، چنانچه این واحدها بکوشند با رهبری و سلطه اقتدار مرکزی به چالش برخیزند، ممکن است به‌عنوان واحدهای نافرمان تنبیه شوند. اقتدار مرکزی با دادن پاداشها و کمکهایی مانند اعطای زمین یا القاب افتخاری، تهدید به تنبیه و اعمال خشونت‌آمیز سنتها و تشریفات رسمی که تأکید بر قدوسیت روابط کهتری- مهتری دارند، نظم و ثبات را حفظ می‌کند. کنش متقابل و ارتباطات درون نظام نیز از اصل سلسله‌مراتب پیروی می‌کند. این روابط در درجه نخست میان اقتدار مرکزی و واحدهای فرمانبردار بلافصل برقرار می‌شوند؛ واحدهای رده پایین سلسله‌مراتب معمولاً تنها از طریق دولتهای واسط با اقتدار مرکزی ارتباط برقرار می‌سازند. ارتباطات میان واحدهای کوچکتر در بهترین حالت بندرت صورت می‌گیرد و در اکثر موارد وجود ندارد. از لحاظ نظری اتحادها نمی‌توانند وجود داشته باشند؛ زیرا قدرت تماماً از بالا به پایین جریان می‌یابد. هرچند در فروپاشی ممکن است واحدهای تابع جاه‌طلب، برای معارضه با موقعیت اقتدار مرکزی مخفیانه با یکدیگر متحدشوند.

در نظام مبتنی‌بر پراکندگی قدرت، قدرت و نفوذ به‌نحو گسترده‌ای میان واحدهایی که کنش متقابل دارند توزیع می‌شود. در میان دولتها سلسله‌مراتب ناقصی از اهمیت وجود دارد که براساس معیارهای گوناگون قشربندی ایجاد می‌شود، اما تعداد نسبتاً زیادی از واحدهای سیاسی از نظر وسعت و توان تقریباً برابرند. هیچ‌یک به‌طور دائم بر دیگران مسلط نمی‌شود، گرچه ممکن است برخی رهبران اتحادهای منطقه‌ای وجود داشته باشند. ائتلافهای دیپلماتیک و نظامی که بکرات تشکیل می‌شوند، ناپایدارند و به‌محض آنکه هدفهای متقابل حاصل شد، بسرعت از هم می‌پاشند. آنها به شکل بلوکهای باثبات درنمی‌آیند. این ائتلافها بی‌ثباتند، زیرا منافعی که مبنای آنها را تشکیل می‌دهد بسرعت تغییر می‌کند، اعضا از لحاظ اقتصادی یا ایدئولوژیک به یکدیگر وابسته نیستند و مسائل ایدئولوژیک اساسی وجود ندارند که اتحادها را از هم جدا سازند. ارتباطات و کنش متقابل میان واحدهای مزبور گسترده است، گرچه نزدیکی جغرافیایی و عوامل

لجستیک بی‌تردید برخی واحدها را بیش از دیگران درگیر موضوعات مهم می‌کند. چین در دوره بهار و خزان و گاه در دوره دولتهای متحارب، یونان در فاصله سده‌های نهم و پنجم پیش از میلاد، دولت ـ شهرهای ایتالیا در نیمه نخست سده پانزدهم و اروپا در سده هجدهم و قسمت اعظم سده نوزدهم، و بخشی از سده بیستم با قالب نظام مبتنی‌بر پراکندگی قدرت انطباق دارند.

نظام مبتنی‌بر بلوک و پراکندگی قدرت در یونان وجود داشت. هنگامی که امپراتوری آتن و مجمع دولتهای پلوپونز بلوکهای قدرتمند و تقریباً دائمی را تشکیل می‌دادند که در اطرافشان دولتهای متحد یا پیروی* وجود داشتند، اما بسیاری از دولت ـ شهرهای دیگر با دنبال‌کردن هدفهایشان با آزادی‌عمل قابل‌ملاحظه به دور از پیوندهای بلوکی بودند. در دو دهه آخر سده نوزدهم و بار دیگر در چهار یا پنج سال پیش از وقوع جنگ جهانی دوم همین الگوی کلی در اروپا تکرار شد و از سال ۱۹۵۵ که تعداد روزافزونی از دولتهای غیرمتعهد برتری نظامی و دیپلماتیک رهبران دو بلوک را به‌طور موفقیت‌آمیزی از میان بردند، این الگو مجدداً ظاهر شده است. الگوهای ارتباطات و کنش متقابل در نظام مبتنی‌بر بلوک و پراکندگی قدرت همانند الگوهای نظام مبتنی‌بر پراکندگی قدرت است، این‌دو در همه ابعاد یکسان می‌باشند با این تفاوت که اعضای بلوک مایل‌اند به رهبران بلوک وابسته شوند یا از آنها تبعیت کنند، و روابط نسبتاً کمی با اعضای بلوک مخالف یا دولتهای خارج از بلوکها داشته باشند.

قالب دوقطبی که کلیتی از جنبه‌های اصلی قدرت، نفوذ و الگوهای ارتباطات و کنش متقابل را به‌وجود می‌آورد، در چین در بخشهایی از دورهٔ دولتهای متحارب (پس از تشکیل مجمع دولتهای شمالی و جنوبی)، در اروپای زمان جنگهای انقلابی و ناپلئونی فرانسه، بلافاصله پیش از جنگ جهانی اول، و بار دیگر در دوره پس از جنگ جهانی دوم تقریباً تا سال ۱۹۵۵ وجود داشت. در این نوع نظام، قدرت نظامی و اقتدار دیپلماتیک در اطراف رهبران دو بلوک گرد می‌آید، که با ترکیبی از پاداشها ـ مانند تأمین امنیت و کمک اقتصادی ـ و تهدیدهای

---

* Satellites.

ضمنی یا صریح به تنبیه متحدان نافرمان، واحدهای کوچکتر را زیرسلطه و رهبری دارند. به‌نظر می‌آید کنش متقابل و ارتباطات در درجه نخست میان رهبران دو بلوک سازش‌ناپذیر و میان رهبران هر بلوک و دولتهای پیرو هر یک از آنها باشد. به هرحال در دوران پس از جنگ جهانی دوم کنش متقابل و ارتباطات میان دولتهای کوچکتر بلوک غرب همیشه زیاده بوده است، در حالی‌که دربلوک شوروی تا پیش از سال ۱۹۵۶ عمدتاً وجود نداشت.

به‌نظر می‌آید برخوردها و موضوعات در قالب دوقطبی با هم‌نوایی‌های قوی ایدئولوژیک همراه باشند، گرچه اختلافات ارضی و مسائل مربوط به حوزه نفوذ می‌توانند با ستیز بر سر ارزشها درهم آمیزند. از این‌رو ناسازگاری‌های ارزشی نیرومند میان بلوکها، انسجام درون بلوکها را حفظ می‌کند. در چین باستان، مجمع «مشروع» دولتهای چو در برابر بلوک جنوبی تاحدی «وحشی» قرار داشت؛ در سالهای میان ۱۷۸۹ و ۱۸۱۵ برخورد نه‌تنها میان فرانسه و بقیه اروپا بلکه همچنین میان اصول جهانی جمهوریت و مشروعیت سلطنت بود؛ در زمان ما اصول مارکسیسم ـ لنینیسم از بسیاری جهات با لیبرالیسم دموکراتیک تعارض دارد.

نظام چندقطبی که نمونه‌های آن را می‌توان گاه در دوره دولتهای متحارب و شاید در زمان ما مشاهده کرد صفات مشخصه دیگر انواع را به هم می‌آمیزد. برای مثال با سر برآوردن چین در بیست‌سال گذشته و افزایش اختلاف چین و شوروی، اتحاد شوروی سیاستهایی را به قصد کاستن از مخاصمات شرق و غرب اتخاذ کرد. فرض بر این است که در نظام چندقطبی انعطاف‌پذیری میان بلوکها (یعنی، همه برخوردها چنان تلقی نمی‌شوند که مبارزه مرگ و زندگی میان بلوکها است)، امکان تشکیل اتحادهای کوتاه‌مدت و تغییر ائتلافها و احتمالاً یکپارچگی نسبتاً کمترِ بلوکی، در قیاس با نظام دوقطبی بیشتر است. بنابراین می‌توان گفت که در نظام چندقطبی عرصه انتخاب برای اعضای بلوک، اعم از رهبران و پیروان، گسترده‌تر از نظام دوقطبی است؛ نیازهای داخلی، ویژگی‌های شخصیتی رهبران اصلی، افکار عمومی، و سیاستهای سنتی احتمالاً می‌توانند به همان اندازه در مورد عملکرد سیاست خارجی دولتهای یک نظام چندقطبی

درنظر گرفته شوند، که ساختار آن نظام. از سوی دیگر در نظام دوقطبی سیاست خارجی ـ دست‌کم برای دولتهای کوچکتر ـ اساساً، اگر نه منحصراً، با نیازها، ایدئولوژی‌ها و آمال رهبران بلوک تعیین می‌شود.

این دسته‌بندی‌ها نظامهای بین‌المللی بر تکرار ساختارهای مختلف قدرت و الگوهای گوناگون کنش متقابل در زمینه‌های مختلف تاریخی تأکید می‌ورزند. آیا مشابهتهای دیگری میان این نظامها وجود دارند؟ هریک از نمونه‌های تاریخی در مرحله‌ای خاص، از نوع نظام مبتنی‌بر پراکندگی قدرت به نوع نظام مبتنی‌بر بلوک و پراکندگی قدرت، چندقطبی یا دوقطبی تغییر شکل داده است. شرایط مختلفی می‌تواند مسئول رخ‌دادن این پدیدار باشد، اما روند مزبور تردیدناپذیر است. هیچ نظامی که در اصل از تعداد زیادی واحدهای نسبتاً برابر تشکیل شده و در میان آنها پراکندگی قدرت وجود داشته است نتوانسته آن ساختار را برای مدتی طولانی حفظ کند، و سمت معمولی تحول به‌سوی یک ساختار دوقطبی بوده است.

حتی ساختارهای دوقطبی نیز زیاد باثبات نبودند. ساختارهای دوقطبی که با ائتلاف ضدفرانسوی میان سده‌های هجدهم و نوزدهم، آغاز شدند تنها بدان‌خاطر به ساختار مبتنی‌بر پراکندگی قدرت تبدیل شده‌اند که باردیگر به ساختارهای دوقطبی و چندقطبی تغییرشکل دهند. هرچند در چین و یونان، زمانی قدرت و نفوذ میان رهبران دو بلوک تقسیم شده بود، جنگهای بعدی سرانجام به نابودی کامل آن نظامها انجامید. بنابراین توصیف نظامهای مزبور الگوهایی را در مورد نوع نظام ارائه نمی‌دهد که بیش از همه به ثبات در میان واحدهای سیاسی مستقل منجر شود. دامنه خشونت در نظامهای سلسله‌مراتبی و مبتنی‌بر پراکندگی قدرت، همین‌طور در ۴۰ سال آخر نظام منحصربه‌فرد ایتالیا، محدود بود. اما این امر به همان اندازه می‌تواند به تکنولوژی نظامی ابتدایی، بنیان ارضی کوچک سازمانهای سیاسی و نبود مسائل ایدئولوژیک مهم مربوط گردد که به ساختار نظام مزبور. همچنین در اکثر نظامهای تاریخی مبتنی‌بر پراکندگی قدرت، سرزمینهای بلااستفاده فراوانی وجود داشت که دولتها می‌توانستند در آنها گسترش یابند. در چین

و یونان، اروپای سده‌های هجدهم و نوزدهم، و در حد کمتر در نیمه نخست سده پانزدهم در ایتالیا، واحدهای سیاسی می‌توانستند اراضی خود را گسترش دهند بدون‌آنکه لزوماً سرزمین مراکز سازمان‌یافته سیاسی دیگر را تصرف کنند. آفریقا، خاورمیانه و آسیا بارها به‌عنوان مفرهای مناسب برای فشارهای امپریالیستی در اروپا به‌کار رفتند. از سوی دیگر در نظامهای دوقطبی و چندقطبی، مقدار فضای در دسترس برای گسترش سیاسی معمولاً محدود بود، بنابراین بهبود وضع ارضی یک دولت تنها می‌توانست به بهای تصرف اراضی دیگران تأمین شود.[۲۴]

بررسی این نظامها همچنین نشان می‌دهد روندهایی که منجر به دگرگونی در ساختارهایشان می‌شوند در چارچوب فرهنگی غرب بسیار سریعتر رخ می‌دهند. تقریباً چهار سده میان تشکیل نظام سلسله‌مراتبی چو و تغییرشکل آن به یک ساختار مبتنی‌بر قدرت پراکنده در دوره بهار و خزان فاصله بود. ویژگی‌های اصلی نظام یونانی هنگامی که ساختار مبتنی‌بر قدرت پراکنده داشت، به مدت تقریباً سه دهه اساساً تغییر نیافت. امروزه، ابداع تکنولوژیک، پیشرفت اقتصادی و آثار جنگ تام دگرگونی‌های سریع و ریشه‌ای در ساختار قدرت جهانی به‌وجود آورده‌اند. از میان‌رفتن موقعیت انگلستان به‌عنوان یک قدرت مهم در سیاست بین‌المللی ظرف کمتر از دو دهه رخ داد و سربرآوردن اتحاد شوروی و ایالات متحده واقعاً در دوره‌ای صورت گرفت که درگیر جنگ جهانی دوم بودند، کمی بیش از دو دهه طول کشید تا چین کمونیست نفوذ دیپلماتیک و اهمیت یافت. جنگ هسته‌ای، اکتشافهای علمی مهم، یا تهی‌سازی یا کشف منابع طبیعی در آینده نزدیک می‌توانند دگرگونی‌های ریشه‌ای‌تری را در ساختار قدرت و نفوذ به‌وجود آورند.

منابع منتخب

Aron, Raymond, *The Century of Total War.* Garden City, N.Y.: Doubleday, 1954.

Blake, David H., And Robert S. Walters, *The Politics of Global Economic Relations*, 3rd

---

۲۴. بنگرید: Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics*, p. 239.

ed Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall, Inc., 1987.

Braillard, Philippe, And Mohammad-Reza Djalili, *Tiers Monde et Relations Internationales*. Paris: Masson,1984.

Bull, Hedley, *The Anarchical Society*. New York: Columbia University Press, 1977.

Caporaso, James, ed., *Dependence and Dependency in the Global System*, Special Issue of *International Organization*, 32 (Winter 1978).

Cardoso, Fernando, And Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley, Calif.: University of California Press, 197.9

Carr, Edward H., *The Twenty Years' Crisis, 1919- 1939*. London: Macmillan, 1946.

Clark. Ian, *Reform and Resistance in the International Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

Claude, Inis L., Jr., *Power and International Relations*. New York: Random House, 1962.

Cohen, Benjamin J., *The Question of Imperialism: The Political Economy of Dominance and Dependence*. New York: Basic Books, 1973.

Emerson, Rupert, *From Empire to Nation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960.

Feld, Werner J., *Nongovernmental forces and World Politics. A Study of Business, Labor, and Political Groups*. New York: Praeger, 1972.

Fromkin, David, *The Independence of Nations*. New York: Praeger. 1981.

Gasiorowski, Mark J., "The Structure of Third World Economic Interdependence", *International Organization*, 39 (Spring 1985), 331-42.

Galtung, Johan, "A Structural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research*, 8 (1971), 81-117.

Geertz, Clifford. *Old Societies and New States: A Quest for Modernity in Asia and Africa*. New York: Free Press, 1963.

Gilpin, Robert, *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

Gross, Leo, "The Peace of Westphalia, 1648- 1948", *American Journal of International Law*, 42 (1948), 20-41.

Gulick, Edward V., *Europe's Classical Balance of Power*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press,

1955.

Hansen, Roger D., *Beyond the Norht-South Stalemate.* New York: McGraw- Hill, 1979.

Herz, John H., *International Politics in the Atomic Age.* New York: Columbia University Press, 1959.

Holsti, Ole R., Randolph Siverson, and Alexander George, eds., *Change in the International System.* Boulder, Colo.: Westview Press, 1981.

Horowitz, Irving L., *Three Worlds of Development: The Theory and Practice of International Stratification.* New York: Oxford University Press, 1966.

Huntington, Samuel P., "Transnational Organizations in World Politics", *World Politics,* 25 (April 1973), 333-68.

International Communication Agency, "Transnationals: New Dimension", *Economic Impact,* 33 (1981), 8-44.

Jorgensen- Dahl, Arnfinn, "Forces of Fragmentation in the International System: The Case of Ethno- Nationalism", *Orbis,* 19 (Summer 1975), 652-74.

Kaufman, Edy, *The Superpowers and Their Spheres of Influence.* London: Croom Helm, 1976.

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition.* Boston: Little, Brown and Company, 1977.

---------, eds., *Transnational Relations and World Politics.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1972.

Kobrin, Stephen J., "Expropriation as an Attempt to Control Foreign Firms in LDCs", *International Studies Quarterly,* 28 (September 1984), 329-46.

Lall, Sanjaya, And Paul Streeten, *Foreign Investment, Transnationals and Developing Countries.* London: Macmillan, 1977.

Leonard, H. Jeffrey, "Multinational Corporations and Politics in Developing Countries", *World Politics,* 33 (April 1980), 454-83.

Levitt, Kari, *Silent Surrender: The Multinational Corporation in Canada.* New York: St. Martin's Press, 1970.

Merle, Marcel, *Les Acteurs Dans Les Relations Internationales.* Paris: Economica, 1986.

Miller, J.D.B., *The World of States.* London: Croom- Helm, 1981.

Morse, Edward, *Modernization and the Transformation of International Relations.* New York: The Free Press, 1976.

Mowat, Robert B., *The European State System.* London: H.Milford, 1923.

Northrop, F.S.C., *The Taming of the Nations.* New York: Macmillan, 1952.

Nye, Joseph S., Jr., "Multinational Corporations in World Politics", *Foreign Affairs*, 53 (October 1974), 153-75.

Plischke, Elmer, *Microstates in World Affairs: Policy Problems and Options.* Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1978.

Pounds, Norman, And Sue Simons Ball., "Core Areas and the Development of the European States System", *Annals of the Association of American Geographers*, 54 (1964), 24-40.

Rejai, Mostafa, And Cynthia H. Enloe, "Nation- States and States- Nations", *International Studies Quarterly*, 13 (1969), 140-57.

Rosecrance, Richard N., *Action and Reaction in World Politics.* Boston: Little, Brown, 1963.

Rosenau, James N., ed., *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems.* New York: Free Press, 1969.

Rothstein, Robert L., *The Weak in the World of the Strong.* New York: Columbia University Press, 1977.

Ruebens, Edwin P., ed., *The Challenge of the New International Economic Order.* Boulder, Colo.: Westview Press, 1981.

Ruggie, John G., ed., *The Antinomies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labor.* New York: Columbia University Press, 1983.

Said, Abdul A., And Luiz R. Simmons, eds., *The New Sovereigns: Multinational Corporations as World Powers.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1975.

Scott, Andrew M, *The Dynamics of Interdependence.* Chapel Hill, N.C.: University Of North Carolina Press, 1982.

Singer, Marshall R, *Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships.* New York: Free Press, 1972.

Turner, Louis, *Oil Companies in the International System*, 2nd ed. London: George Allen & Unwin, 1980.

Tucker, Robert W., *The Inequality of Nations.* London: Martin Robertson, 1977.

-------, *Storm Over Multinationals: The Real Issues.* Cambridge: Harvard University Press, 1977.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *The Impact of Multinational Corporations on Development and International Relations.* E/550/ST/ESA/6, 1974.

Vernon, Raymond, *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises.* New York: Basic Books, 1971.

Vital, David, *The Inequality of States.* New York: Oxford University Press, 1967.

Wight, Martin, *Systems of States.* Leicester: Leicester University Press. 1977.

۳. بروندادهای سیاست خارجی

فصل چهارم

سمت‌گیری‌ها و نقشهای ملی در سیاست خارجی

نظام بین‌المللی محیطی است که واحدهای سیاست بین‌المللی در آن عمل می‌کنند. هدفها، خواستها، نیازها، ایستارها، عرصه انتخاب و اعمال واحدهای مزبور به‌طور عمده تحت‌تأثیر توزیع کلی قدرت در نظام مزبور، دامنه و قواعد حاکم بر این نظام قرار دارند. در اینجا به‌عوض نظامهای بین‌المللی، واحدهای تشکیل‌دهنده آنها مورد تحلیل قرار خواهند گرفت. به‌منظور توضیح شرایطی که دولتها را وامی‌دارد به‌نحو خاصی رفتار کنند، ابتدا لازم است تشریح گردد که آنها نوعاً چه‌کار می‌کنند. برپایه برداشت مبتنی‌بر دولت به‌عنوان بازیگر* کنونی نظام بین‌المللی، توجه را به شناخت اجزای تشکیل‌دهنده سیاست خارجی معطوف خواهیم‌داشت.

سیاست خارجی چیست؟ پدیده‌هایی که فراتر از مرزهای ملی می‌روند، همچون ارسال یادداشت دیپلماتیک، اعلام دکترین، تشکیل اتحاد یا تنظیم هدف بلندمدت، اما مبهم، مانند

*. Nation- as- Actor Approach.

«ایمن‌ساختن جهان برای دموکراسی»*، برای ما چه مفهومی دارند؟ اعمال یا نظرهای سیاستگذاران برای حل مشکل یا تغییر در محیط- یعنی در سیاستها- ایستارها یا اعمال دولت یا دولتهای دیگر، تماماً بروندادهای سیاست خارجی محسوب می‌شوند. از نظر دامنه، میان ارسال یادداشت دیپلماتیک برای یک دولت دوست (عملی خاص) و تعیین اینکه یک دولت در بلندمدت به‌دنبال چه هدفی در جهان خواهد بود، تفاوت زیادی وجود دارد. مفهوم سیاست خارجی را به چهار جزء تقسیم خواهیم کرد که از لحاظ دامنه از عام به خاص درپی هم می‌آیند:

۱. سمت‌گیری‌های سیاست خارجی،

۲. نقشهای ملی،

۳. هدفها،

۴. اعمال.

در این فصل و فصل بعدی، نخست سه نوع برونداد تشریح خواهند شد و برخی شواهد اولیه و توصیفی ارائه خواهند گردید که توضیح می‌دهند چرا برخی حکومتها سمت‌گیری‌ها، نقشها یا هدفهای خاصی را در پیش می‌گیرند. در فصلهای ۶ تا ۱۱ انواع اقداماتی که برای حمایت از این سمت‌گیری‌ها، نقشها و هدفها، یا دستیابی به آنها صورت گرفته‌اند، تشریح خواهند شد. در فصلهای ۱۲ تا ۱۴ کوشش خواهد شد تمامی این بروندادها با تفصیل بیشتری تشریح گردند.

در هر زمان تنها معدودی از دولتها نسبت به تهدیدهای مستقیم علیه امنیت و ارزشهای «حیاتیشان»** توجه نشان می‌دهند. بعضی دولتها از نظر توانایی- یعنی وسایلی که با استفاده از آن می‌توانند بر رفتار دیگر دولتها نفوذ بگذارند- آنچنان ضعیف هستند که حتی اگر در مسئله‌ای نفع حیاتی داشته باشند، نمی‌توانند مستقیماً اقدامات زیادی برای تأثیر بر نتایج آن انجام دهند.

*. Making the World Safe for Democracy.

**. "Core" Values.

حکومت مالاوی Malawi ممکن است در مورد روابط چین و شوروی، نظرهای کاملاً منسجمی داشته باشد، اما حکومتش بجزآنکه گاه‌به‌گاه بیانیه‌های دیپلماتیک صادر کند، نمی‌تواند رأساً اقدامات زیادی جهت نفوذگذاری بر چگونگی این روابط به‌عمل آورد. افزون بر این، بعضی دولتها از لحاظ جغرافیایی چنان از صحنه‌های اصلی اختلافات بین‌المللی یا زمینه‌های همکاری دور هستند، که توجه حکومت یا مردم آنها به‌عنوان یک کل، به دشواری می‌تواند به این اختلافات یا همکاری‌ها جلب شود. هیچ‌کس انتظار ندارد مردم ایسلند توجه خاصی به مسائل جمهوری آفریقای مرکزی داشته باشند، و حکومتشان نیز احتمالاً در امور آفریقا مستقیماً درگیر نمی‌شود. بسیاری از اروپاییان و آمریکاییان، که حکومتهایشان در سراسر جهان تعهدات گسترده‌ای دارند و هدفها و خواستهای سیاست خارجی این حکومتها با منافع و ارزشهای بسیاری از جوامع دیگر اصطکاک پیدا می‌کند، اغلب فراموش می‌کنند که همه کشورها در همکاری‌ها و برخوردهای عظیم دوران ما به‌طور یکسان ذی‌نفع نیستند. بسیاری از حکومتها جز در مورد افزایش و یا حفظ منافع خصوصی شهروندانشان از راه تماسهای عادی تجاری و فرهنگی، علایق بین‌المللی چندانی ندارند. بنابراین درجات درگیری در امور بین‌المللی می‌تواند از حداکثر درگیری که به قدرتهای بزرگ مربوط می‌شود، تا معدودی مراودات رسمی بین‌المللی که در آن برای مثال ایسلند، گابن، تونگا و موریتانی شرکت دارند، متفاوت باشد. حتی میزان درگیری قدرتهای بزرگ بسته به زمینه‌های موضوعی* مختلف، تغییر می‌یابد. اتحاد شوروی در بسیاری از نظامهای فرعی مبتنی‌بر موضوع**، از خلع سلاح گرفته تا استعمارزدایی، بازیگر نخست است؛ اما در بحثهای مربوط به تجارت و کمک میان شمال و جنوب مشارکت فعالی نداشته است.

سطح درگیری یک کشور در زمینه‌های موضوعی بین‌المللی مختلف دست‌کم، یکی از

---

*. Issue Areas.

**. Issue Subsystems.

نمودهای سمت‌گیری* کلی آن در قبال بقیه جهان محسوب می‌شود. از نظر ما سمت‌گیری عبارت از ایستارها و تعهدات کلی یک دولت در برابر محیط خارجی، استراتژی اصلی آن برای تحقق هدفهای داخلی و خارجی و مقابله با تهدیدات مستمر می‌باشد. استراتژی یا سمت‌گیری کلی یک دولت بندرت در یک تصمیم نمایان می‌گردد، بلکه از سلسله تصمیمات متوالی معلوم می‌شود که در تلاش برای انطباق هدفها، ارزشها و منافع با شرایط و ویژگی‌های محیط داخلی و خارجی اتخاذ شده‌اند.

با بررسی ساختار قدرت و نفوذ و اعمال واحدهای سیاسی در نظامهای بین‌المللی مختلف ـ بدون درنظرگرفتن زمینه تاریخی ـ دست‌کم می‌توان سه سمت‌گیری اساسی را که به دفعات اتخاذ شده‌اند، مشخص ساخت که عبارت‌اند از:

۱. انزواگرایی**،

۲. عدم‌تعهد***،

۳. ایجاد ائتلاف و تشکیل اتحاد.****

در نظام چین باستان، به هنگام سلطنت چو، وزیران این استراتژی‌ها را به رهبرانشان توصیه می‌کردند تا بسته به وضعیت جغرافیایی دولت و موقعیتش در میان دیگر قدرتها، یکی از آنها را برگزینند. کاتیلیا Kautilya فیلسوف تحلیل‌گر روابط بین‌المللی طی دوره چاندراگوپتا Chandragupta در هند باستان، نیز به این سمت‌گیری‌های اساسی به‌عنوان ابزارهای افزایش قدرت، به‌دست‌آوردن امنیت یا اجرای سیاستهای موفق امپریالیستی اشاره می‌کند. حتی امروزه نیز می‌توان سمت‌گیری و استراتژی کلی هر دولت در مقابل محیط خارجی را در یکی از این سه قالب تشریح کرد.

---

*. Orientation.

**. Isolation.

***. Nonalignment.

****. Coalition- Making and Alliance Construction.

افزون بر تشریح این قالبها، می‌توان پرسید که حکومتها تحت چه اوضاع و احوالی این سمت‌گیری‌ها را اتخاذ کرده‌اند؟ کدام وضعیتهای داخلی و خارجی به موفقیت این استراتژی‌ها یا سمت‌گیری‌ها کمک می‌کنند و در چه هنگام آن وضعیتها نمی‌توانند چنین کمکی را به‌عمل آورند؟ برای انتخاب هر استراتژی خاص، دست‌کم می‌توان چهار وضعیت یا متغیر را درنظر گرفت. نخستین آنها ساختار نظام بین‌المللی است. الگوهای سلطه، فرمانبرداری و رهبری در یک نظام بین‌المللی، محدودیتهایی را در مورد آزادی‌عمل اجزای تشکیل‌دهنده نظام به‌وجود می‌آورد. قطعاً برای هر دولتی در یک نظام دوقطبی واقعی ناممکن است که با منزوی‌ساختن خود، هدفهایش را پی‌گیرد یا از منافعش دفاع کند، همچنان‌که برای یک واحد سیاسی در نظامی سلسله‌مراتبی، این امکان وجود ندارد که تلاشی برای ایجاد ائتلاف علیه مرکز به‌عمل آورد. دوم، استراتژی کلی سیاست خارجی یک دولت می‌تواند با ماهیت ایستارهای داخلی و نیازهای اجتماعی و اقتصادیش پیوند داشته باشد. سوم، میزان درک سیاستگذاران از یک خطر خارجی مستمر که ارزشها و منافعشان را تهدید می‌کند، تأثیر زیادی بر سمت‌گیری‌های آنان در مقابل محیط خارجی خواهد داشت. سرانجام موقع جغرافیایی‌و خصوصیات پستی و بلندی و موهبت برخورداری از منابع طبیعی، اغلب می‌توانند به انتخاب سمت‌گیری یک دولت مربوط گردند.

انزواگرایی

مشخصات استراتژی انزواگرایی سیاسی و نظامی عبارت‌اند از: سطح نازل درگیری در بیشتر زمینه‌های موضوعیِ مطرح در نظام، قلّت مراودات دیپلماتیک یا تجاری با دیگر جوامع و واحدهای سیاسی، و تلاش برای بستن دروازه‌های کشور بر روی شکلهای گوناگون نفوذ خارجی. سمت‌گیری‌های انزواگرا اغلب بر این فرض مبتنی هستند که دولت از راه تقلیل مراوداتش با دیگر واحدهای نظام، یا از راه حفظ تماسهای دیپلماتیک و بازرگانی با خارج و در

عین‌حال مقابله با تمامی تهدیدات تصوری یا بالقوه از طریق ایجاد حصارهای قانونی گرداگرد کشور، می‌تواند به بهترین وجه از امنیت و استقلال بهره‌مند گردد. چهار متغیر یادشده، یعنی ساختار نظام، ایستارها و نیازهای داخلی، تهدیدات، و ویژگی‌های جغرافیایی چگونه با استراتژی‌های انزواگرا ارتباط می‌یابند؟

دست‌کم از لحاظ منطقی، جهت‌گیری انزواگرا تنها در نظامی می‌تواند اتخاذ گردد یا موفق شود که در آن ساختار قدرت به‌نحو معقولی پراکنده بوده، تهدیدات نظامی، اقتصادی یا ایدئولوژیک وجود نداشته باشد و دولتهای دیگر نیز اتحادشان با یکدیگر را مرتب تغییر دهند. در یک نظام دوقطبی به‌عنوان ساختاری بین‌المللی، همه دولتها۔ داوطلبانه یا از طریق اجبار۔ توانایی‌های نظامیشان را در خدمت مقاصد بلوک یا رهبر بلوک قرار می‌دهند. در یک نظام سلسله‌مراتبی، انزواگرایی تنها در صورتی میسر است که واحد مرکزی آنچنان ضعیف باشد که نتواند هیچ دولت تیولداری را به‌طور واقعی تحت‌نفوذ خود داشته باشد. این مورد در چین، دوره چوی غربی اتفاق افتاد، یعنی هنگامی که بسیاری از واحدهای سیاسی کوچکتر واقع در حاشیه جغرافیایی نظام مزبور، آن چنان از پایتخت چو دور بودند که توانستند به صورت دولتهای قدرتمندی درآیند، به‌نحوی که امپراتور حداقل مداخله را در امور آنها به‌عمل می‌آورد. آنها لفظاً از «پسر آسمان» اطاعت می‌کردند، اما از نظر سیاسی مستقل بودند و در عین‌حال توانشان به‌حدی می‌رسید که می‌توانستند نه‌تنها سایر دولتهای طغیان‌گر، بلکه همچنین خود پادشاهی مرکزی را به مبارزه بطلبند. دز سراسر دوره یونانی، تعدادی از دولت ـشهرها و مهاجرنشینان پیشین به‌منظور گریز از تعهداتشان در مقابل طرفهای جنگهای پلوپونز، عمداً خود را در پس دریای مدیترانه۔ به‌عنوان یک مانع۔ پنهان ساختند.

واحدهای سیاسی که سمت‌گیری انزواگرایی را اتخاذ می‌کنند معمولاً از نظر اقتصادی و اجتماعی خودکفا هستند. این واحد سیاسی مجبور نیست برای حفظ یک «شیوه زندگی» خاص، شامل ارزشهای اجتماعی، ساختارهای سیاسی و الگوهای اقتصادی، محیط خارجی را به نفع

خود تغییر دهد. همچنین در بسیاری موارد واحد سیاسی مزبور اجبار ندارد جهت برآوردن نیازهای اجتماعی و اقتصادیش، متکی به دیگران باشد. این امر بدان معنا نیست که یک دولت انزواگرا لزوماً از برقراری روابط تجاری یا دیپلماتیک با دیگر دولتها می‌پرهیزد؛ آن دولت ممکن است چنین روابطی را برقرار سازد، اما تا آن حد که برخوردهای موجود در این روابط، به نتایج نظامی ناخوشایند یا تهدیدات نظامی از خارج منجر نشود.

سمت‌گیری‌های انزواگرا می‌تواند مستقیماً به‌وجود تهدیدات تصوری، اعم از نظامی، اقتصادی یا فرهنگی پیوند داشته باشد. بعضی واحدهای سیاسی طی سده‌های متمادی منزوی باقی مانده‌اند، زیرا موانع جغرافیایی مانع از تهاجمات خارجی به آنها می‌شد. اما بیشتر استراتژی‌های انزواگرا، به‌عنوان وسیله‌ای برای مقابله با یک تهدید واقعی یا بالقوه اتخاذ شده‌اند تا دولت را، از راه عقب‌نشستن در پس مرزها و برپایی استحکامات دفاعی به جای رویارویی با آن تهدید در میدان مبارزه، در مقابل حمله نظامی یا نفوذ فرهنگی محفوظ بدارند.

خصوصیات پستی و بلندی و جغرافیایی یک کشور از راههای گوناگون به استراتژی انزواگرایی ارتباط می‌یابد. مُحاط‌شدن در میان کوهستانهای مرتفع، دریاهای پهناور یا دشتها و بیابانهای غیرمسکون از واحدهای سیاسی حراست خواهد کرد؛ به‌شرط آنکه دیگر دولتهای واقع در نظام وسایل لازم برای عبور آسان از این عوارض و موانع را نداشته باشند. دوریِ جغرافیایی از میزان تهدیدات بالقوه می‌کاهد و وجود پستی و بلندی‌های محافظ، سپری طبیعی ایجاد می‌کند که پنهان‌شدن در پس آن، بازهم از میزان تهدیدات بالقوه کم می‌کند. برای مثال، تا سده نوزدهم وجود موانع کوهستانی مرتفع و نبود راههای ارتباطی، به انزواگرایی مستمر نپال کمک کرد. فاصله نپال از مراکز مهم نفوذ نظامی، اقتصادی و سیاسی بریتانیا و شبه‌قاره هند، زیاد نبود، اما موانع طبیعی که آن کشور را احاطه کرده‌اند برای مقابله با بیشتر تهاجمات گستردهٔ خارجی کافی بودند. بریتانیایی‌ها از نظر دیپلماتیک و تجاری در نپال فعال بودند، اما نه بدان اندازه که در دیگر مناطق استعماری یا نیمه‌استعماری فعالیت داشتند. چین در سال ۱۹۵۰ به تبت هجوم برد و

احداث راههای نظامی در دره‌های هیمالیا را آغاز کرد، بدین‌ترتیب امنیت نپال کاهش بسیار یافت. از آنجا که امروزه امکان دسترسی به نپال زیادتر است، لذا بیشتر در معرض نفوذ خارجی، بویژه آثار رقابت میان چین کمونیست و هند قرار دارد. به دیگرسخن، استراتژی انزواگرایی نپال، با توجه به سطح کنونی توان تکنولوژیک و نظامی، بیشتر به چگونگی روابط چین و هند بستگی دارد تا خصوصیات جغرافیایی.

انزواگرایی عمومی ژاپن طی چند سدهٔ پس از نخستین تماسهایش با اروپاییان، نمونه‌ای است که در آن یک دولت این استراتژی را در پاسخ به یک تهدید تصوری و بهره‌گیری از موقعیت جزیره‌ای خود اتخاذ می‌کند. در این‌خصوص امپراتوران ژاپن برای جلوگیری از نفوذ «وحشیان»، چه از طریق فتح سرزمین، یا آلودگی محیلانه‌تر فرهنگ و ارزشهای ژاپنی به دست بیگانگان، جزایر ژاپن را بر روی خارجیان بستند (گرچه حداقل تجارت با بعضی اروپاییان را اجازه می‌دادند). به هرحال در میانه سده نوزدهم نیروی دریایی غرب در اقیانوس آرام آن چنان نیرومند شده بود که بسادگی توانست «نفوذناپذیری» ژاپن را در هم شکند. در سال ۱۸۵۴ ژاپن در انزوا به‌سر می‌برد. تنها پنج دهه بعد، این دولت با بریتانیای کبیر، ایالات متحده و چند کشور اروپایی پیوندهای بازرگانی و نظامی برقرار ساخت و به‌عنوان یکی از واحدهای مهم در برخوردهای اصلی منطقه خاور دور ایفای نقش کرد.

در نیمه دوم سده بیستم، نمونه‌هایی از انزواگرایی عمدی، به‌عنوان یک سمت‌گیری سیاست خارجی، دیگر جنبهٔ غالب ندارد. حکومت برمه از آغاز سال ۱۹۶۲ برای بیش از یک دهه تماسهایش را با جهان خارج به‌طور منظم تقلیل داد و درهای کشور خود را بر روی نفوذ خارجی بست. هیئتهای کمک خارجی (به‌استثنای برخی هیئتهای مأمور از طرف سازمانهای بین‌المللی) اخراج شدند، سیاحت نیز با وضع قانونی که مدت اقامت بازدیدکنندگان رابه ۴۸ ساعت محدود می‌کرد، عملاً ممنوع گردید؛ حکومت برمه از پیوستن به اتحادیه‌های منطقه‌ای یا حتی گروه‌بندی‌های اقتصادی و فرهنگی امتناع ورزید؛ تنها به تعداد اندکی از محصلین برمه‌ای

اجازه داده شد که در خارج تحصیل کنند؛ مؤسسات خصوصی متعلق به خارجیان ملی شدند، تمام فیلمها و نوشته‌های وارداتی سانسور گردیدند؛ و همین‌طور دعوتی برای سرمایه‌گذاری‌های خارجی جدید به‌عمل نیامد. برمه در عضویت بسیاری از سازمانهای بین‌المللی باقی ماند، اما حتی در آن مجامع نیز ساکت و در حاشیه بود. دلایل متعددی در پس این سمت‌گیری انزواگرایانه وجود داشتند؛ اما بیشتر آنها نشان‌دهندهٔ این ترس بودند که مبادا برمه، به صورت هدفی برای رقابت قدرتهای بزرگ درآید و فعالیت اقتصادی این کشور زیرسلطه خارجیان قرار گیرد، یا نیروهای فرهنگی بیگانه که از طریق مقامات، کمک خارجی، سیاحت و تبلیغات نوع غربی وارد کشور می‌شوند، موجب فروپاشی این جامعه گردد.

این مثالها نشان می‌دهد که حکومتها می‌توانند انگیزه‌های نیرومندی برای انتخاب استراتژی‌های انزواگرایی داشته باشند. همان‌طور که بسیاری اظهار داشته‌اند، دولتهایی که از این استراتژی‌ها جانبداری می‌کنند، نسبت به چهان پیرامون خود بی‌تفاوت نیستند، برعکس ممکن است ارزیابی واقع‌گرایانه‌ای از شرایط بین‌المللی و تهدیدات بالقوه داشته باشند. واحدهای سیاسی که از صحنه‌های برخورد در نظام بین‌المللی دور هستند، از لحاظ اقتصادی و نظامی نسبتاً مستقل‌اند و تصور می‌کنند که درگیری تنها سبب به‌مخاطره‌افتادن ارزشهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی‌شان می‌شود، اغلب تشخیص می‌دهند که با انزواگرایی به بهترین‌وجه می‌توانند ارزشهایشان را حفظ کرده و به آرمانهای خود نایل آیند.

استراتژی‌های عدم تعهد

به‌طور سنتی در مورد تفاوتهای میان بی‌طرفی*، گرایش به بی‌طرفی** و عدم‌تعهد،

---

*- Neuratality.

**- Neutralism.

توضیح: به نظر می‌رسد نویسنده این واژه و بی‌طرفی را به یک معنا به کار برده است.(م)

ابهاماتی وجود داشته است. به یک مفهوم، همه آنها به نوع واحدی از سمت‌گیری سیاست خارجی اشاره دارند که براساس آن یک دولت توانایی‌های نظامی و گاه حمایتهای دیپلماتیک خود را برای مقاصد دولتی دیگر به‌کار نخواهد گرفت. هرچند عدم‌تمایل برای به‌کارگیری توانایی‌های نظامی در جهت مقاصد دیگران، معیار عدم‌تعهد به‌عنوان یک استراتژی سیاست خارجی محسوب می‌گردد، اما در مورد وضعیتهایی که سبب می‌شوند دولتی سیاست عدم‌تعهد را اتخاذ کند، برخی تفاوتها وجود دارند؛ اینجاست که بی‌طرفی و گرایش به بی‌طرفی معانی مشخصی پیدا می‌کنند.

بی‌طرفی به وضعیت حقوقی یک دولت در مناقشات مسلحانه اشاره دارد. طبق قوانین بین‌المللی مربوط به بی‌طرفی، یک دولت غیرمتحارب در زمان جنگ دارای حقوق و تعهدات معینی است که به دولتهای متحارب تعمیم نمی‌یابد.[۱] برای مثال، این قواعد متذکر می‌شوند که یک دولت بی‌طرف نمی‌تواند اجازه دهد که سرزمینش به‌عنوان پایگاهی برای عملیات نظامی یکی از طرفهای متحارب مورد استفاده قرار گیرد، و همین‌طور نمی‌تواند کمک نظامی در اختیار طرفهای متخاصم قرار دهد. اما این دولت می‌تواند از آزادی عبور کالاهای غیرنظامیش از آبهای آزاد، و تحت برخی شرایط، از محدوده محاصره دریایی دولتهای متحارب، بهره‌مند شود.

به هنگام برخوردهای مسلحانه، یک دولت بی‌طرف موظف است این قواعد را مراعات کرده و همچنین در دوران صلح از تشکیل اتحادهای نظامی با دیگر دولتها اجتناب ورزد. تفاوت اصلی میان یک دولت بی‌طرف و یک دولت غیرمتعهد آن است که موقعیت اولی در اثر اعمال دیگران به‌وجود می‌آید، در حالی‌که دومی سمت‌گیریش را خود برمی‌گزیند و هیچ‌گونه تضمینی وجود ندارد که دیگران به موضع‌گیریش احترام گذارند. یک دولت اغلب هنگامی بی‌طرفی

---

۱. وضعیت بی‌طرفی و تعهدات ناشی از اتحاد لزوماً با یکدیگر ناسازگار نیستند. برای مثال، اگر دولت (الف) موافقت می‌کند که به دولت (ب)، در صورت حمله دولت (پ) یاری دهد، اگر دولتی بجز دولت (پ) به دولت (ب) حمله نماید، دولت (الف) می‌تواند باز هم بی‌طرف باقی بماند.

محسوب می‌شود که قدرتهای بزرگ موافقت نمایند با انعقاد معاهده چندجانبه وضعیت بی‌طرف آن دولت را تضمین کنند. قدرتهای اروپایی در سال ۱۸۱۵ سوئیس، در ۱۸۳۱ بلژیک و در ۱۸۶۷ لوکزامبورگ را بی‌طرف شناختند. در سالهای اخیر اتریش (۱۹۵۵) و لائوس (۱۹۶۲) با انعقاد موافقتنامه‌ای میان حکومتهای مهم غربی و اتحاد شوروی، بی‌طرف شناخته شدند. براساس معاهدات بی‌طرف‌سازی، دولت موردنظر، خود راملزم می‌سازد که به واحدهای نظامی خارجی اجازه ورود به خاکش را ندهد، یا به هیچ‌وجه با انعقاد موافقتنامه‌های نظامی یا اعطای امتیازات نظامی در سرزمینش به دیگر دولتها، وضعیت بی‌طرفیش را به‌مخاطره نیفکند. در عوض، قدرتهای تضمین‌کننده متعهد می‌گردند تمامیت ارضی یا حقوق دولت بی‌طرف را در زمان جنگ و صلح نقض نکنند.

قدرتهای بزرگ در بی‌طرف‌سازی بعضی دولتها و تضمین آن، چه انگیزه‌هایی دارند؟ گاه ممکن است، همانند لائوس، رقابتشان در سرزمین موردنظر به نتایج نامطلوبی بینجامد؛ یا اینکه ممکن است منطقه مورد مجادله ارزش یک رویارویی نظامی احتمالی را نداشته باشد. یک راه‌حل برای این وضعیت آن است که هر دو طرف صحنه را ترک گفته و توافق نمایند که هیچ‌یک، بار دیگر درصدد دستیابی به امتیازات نظامی در این سرزمین برنخواهند آمد. در موارد دیگر ممکن است یک دولت بتواند وظایف ارزشمندی را برای قدرتهای بزرگ برعهده بگیرد و بنابراین چنین تشخیص داده شود که اجرای این وظایف تنها در صورتی میسر است که همه دولتها بی‌طرفی آن دولت را رعایت کنند. برای مثال هیئتهای دیپلماتیک سوئیسی بکرّات برای کشورهایی که روابط دیپلماتیکشان تیره شده است، حداقل وظایف مربوط به برقراری ارتباط و نمایندگی را برعهده گرفته‌اند. سوئیسی‌ها در هر دو جنگ جهانی خدمات دیگری نیز برای دولتهای متحارب انجام دادند: آنان از اسیران جنگی مراقبت کردند؛ ترتیبات انتقال کارکنان دیپلماتیک گیرافتاده را فراهم آوردند؛ و به‌عنوان عوامل اصلی ارتباطی، جهت برقراری موارد اندک تماسهای دیپلماتیک محرمانه میان دولتهای متحارب، خدماتی انجام دادند. همچنین،

حکومت سوئیس، یا مقر صلیب‌سرخ بین‌المللی در آن کشور، در ترک مخاصمه اولیه، یا گفت‌وگوهای صلح، به‌عنوان میانجی یا کانال ارتباطی عمل کرده است.

امروزه متداولترین شکل عدم‌تعهد در میان دولتهایی مشاهده می‌شود که به ابتکار خود و بدون تضمین دولتهای دیگر، از قبول تعهدات نظامی در قبال مقاصد و هدفهای قدرتهای بزرگ امتناع می‌ورزند. آنها از همه مسائل مربوط به یک بلوک جانبداری دیپلماتیک نمی‌کنند، گرچه در مسائلی خاص از بلوکها، یا رهبران بلوکها حمایت دیپلماتیک به‌عمل می‌آورند. آنها در نظام بین‌المللی به‌عنوان یک کل، نقش مستقلی دارند، گرچه ممکن است در سطح منطقه‌ای، از لحاظ نظامی، ایدئولوژیک و اقتصادی کاملاً متعهد باشند. دولتهای غیرمتعهد اروپا ـ ایرلند، سوئد، یوگسلاوی و فنلاند ـ معمولاً نسبت به ارزشها و منافع غرب نظر مساعدی دارند، اما رسماً به سازمانهای نظامی مانند ناتو نمی‌پیوندند. این دولتها می‌کوشند در اختلافات اصلی بلوکها درگیر نشوند، هرچند بعضی اوقات به طرحهای مربوط به حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات کمک می‌کنند. کشورهای غیرمتعهد مناطق در حال توسعه نیز از قبول تعهدات رسمی در قبال بلوکها سر باز می‌زنند، اما در بی‌اعتمادی نسبت به قدرتهای مهم غربی، تمایل بیشتری از خود نشان می‌دهند، از اعمال هر دولتی آشکارا انتقاد می‌کنند، و از اقدامات بلوکها هنگامی که تصور شود در جهت منافعشان قرار دارد، پشتیبانی صریح به‌عمل می‌آورند.

در اوضاع و احوال بین‌المللی کنونی، استراتژی‌های عدم‌تعهد بیشتر به مسائل نظامی محدود می‌گردند. در سایر مسائل، دولتهایی که خود را غیرمتعهد می‌دانند در واقع ائتلافهای دیپلماتیک موقت به‌وجود می‌آورند. آنها برخی منافع مشترک دارند، مانند حمایت از جنبشهای ضداستعماری و سازمان‌دادن به تلاشهایی که جهت دستیابی به رابطه مبادله بهتر با کشورهای صنعتی به‌عمل می‌آید. دولتهای غیرمتعهد در گردهمایی‌های تجاریِ بین‌المللی و در مورد بعضی مسائل مطرح در سازمان ملل متحد، به یکدیگر می‌پیوندند تا در رویارویی با کشورهای صنعتی و رهبران بلوکها، بر نفوذشان بیفزایند. گروه ۷۷، مرکب از تقریباً ۱۱۵ کشور

درحال‌توسعه، در تعدادی از گردهمایی‌های بین‌المللی، به‌عنوان ائتلافی دیپلماتیک عمل کرده است که اعضای آن به‌طور منطقی با یکدیگر متحد شده‌اند، اما بیشتر اعضای این گروه مدعی تعهد می‌باشند. افزون بر این، برخی دولتهای غیرمتعهد درصدد تشکیل اتحادهای نظامی منطقه‌ای برآمده‌اند. از این‌رو به‌نظر می‌رسد که عدم‌تعهد بیشتر به‌عنوان یک سمت‌گیری در مقابل برخوردهای موجود میان بلوکهای شرق و غرب باشد، تا به‌عنوان یک استراتژی واقعی در برابر تمامی موضوعات مطرح در نظام بین‌المللی یا در مناطق مختلف جهان.

به‌نظر می‌رسد استراتژی‌های عدم‌تعهد در نظامهای بین‌المللی دارای ساختارهای مبتنی‌بر پراکندگی قدرت یا بلوک، امکان موفقیت داشته باشند. از لحاظ نظری، واحدهای عضو یک نظام سلسله‌مراتبی، به‌واسطه تعهدات موروثی و قراردادی، موظف‌اند توانایی‌های نظامی خود را دراختیار واحد مرکزی بگذارند. اگر پادشاهی چو مورد حمله «وحشیان» قرار می‌گرفت، یا چنانچه برای مجازات تیولدار متمردی، به جنگ مبادرت می‌ورزید دیگر واحدها ملزم بودند با تدارک پیاده‌نظام و پول به حمایت از آن پادشاهی بشتابند. همین‌طور در نظام دوقطبی که در آن همه دولتها به دو بلوک سازش‌ناپذیر وابسته هستند، مجال یا مجوزی برای دولتها وجود ندارد که بکوشند در برخورد میان بلوکها بی‌طرف بمانند یا درگیر نشوند. در نظام چینی، در خلال بخشهایی از دوره‌های بهار و خزان و دولتهای متحارب، دولتهایی که می‌کوشیدند در روابط خارجیشان خودمختاری کامل داشته باشند، همسایگان قدرتمندتر، آنها را یا به زور وارد اتحادها می‌کردند و یا به خود منضم می‌ساختند.

سمت‌گیری‌های عدم‌تعهد را می‌توان با تعدادی ملاحظات و فشارهای داخلی پیوند داد. برخی واحدهای سیاسی، با درک این موضوع که ایجاد ترتیبات نظامی دائم با یک بلوک، ارتباطشان را با بلوک دیگر به‌عنوان یک منبع احتمالی تأمین نیازمندی‌ها، بازار و کمک خارجی قطع می‌کند، این سمت‌گیری را به‌مثابه ابزاری جهت کسب حداکثر امتیازات اقتصادی از هر دو بلوک، اتخاذ کرده‌اند. با توجه به پایبندی شدید بسیاری از حکومتهای جهان سوم به دستیابی

هرچه سریعتر به نرخهای رشد اقتصادی مناسب، تنها معدودی از آنها می‌توانند تجارت بین‌المللیشان را به منطقه خاصی از جهان منحصر سازند. آن تعداد از این حکومتها که می‌توانند منابع دریافت کمکهای اقتصادیشان را محدود کنند باز هم کمترند. بعضی از حکومتهای غیرمتعهد احساس می‌کنند که به‌خاطر آثار سیاسی موافقتنامه‌های کمک اقتصادی، هرچه منابع موجود کمک بیشتر باشد، بهتر می‌توانند با تهدیدات کمک‌دهندگان درخصوص قطع کمک، به‌طور مؤثر مقابله کنند. بنابراین، غیرمتعهدبودن به‌معنای به‌حداکثررساندن فرصتها برای پاسخگویی به نیازهای اقتصادی داخلی و در عین‌حال به حداقل‌رساندن وابستگی‌های خارجی می‌باشد.

دست‌اندرکاران عدم‌تعهد اغلب متذکر می‌شوند که عدم‌تعهد همچنین موجب افزایش نفوذ دیپلماتیک دولتهایی می‌گردد که آن را به‌عنوان استراتژی سیاست خارجی خود برمی‌گزینند. آنان ابراز می‌دارند که دولتها با ورود به اتحادها، آزادی‌عملشان را از دست می‌دهند و از امکان تنظیم خط‌مشی‌ها برحسب نیازهای خاص خود محروم می‌گردند. اتحاد در موارد بسیار زیادی دولتهای ضعیف را وادار می‌سازد منافعشان را به‌خاطر نیازهای قدرتهای بزرگ فدا کنند و به‌علاوه هنگامی که تشنج به‌صورت بحران درمی‌آید، معمولاً شرکای کوچک اتحاد قادر نیستند بر پیامدهای این بحران اثر بگذارند؛ حتی اگر پیامدهای مزبور عواقب وخیمی برای منافعشان داشته باشد. به هرحال، کشورهای غیرمتعهد به‌عنوان دولتهای مستقل مجال مانور دارند و ممکن است بتوانند بر رفتار و اعمال دو بلوک اثر بگذارند.[۲]

استراتژی عدم‌تعهد، بویژه برای نیازها و شرایط سیاسی داخلی کشورهای درحال‌توسعه بخوبی مناسب است. آن‌طور که گاهی اوقات در نوشته‌های ضدغربی بیان می‌شود، این استراتژی با ایستارهای ضداستعماری نخبگان بومی و احزاب سیاسی دربرگیرندهٔ توده‌ها انطباق

---

۲. این نوع استدلال را الکس کسون ساکی در کتابش با مهارت مطرح کرده است؛ بنگرید به:
Alex Quaison Sackey *Africa Unbound* (New York: Praeger, 1963), pp. 105-11.

دارد. عدم‌تعهد با تأکید بر خطر توطئه‌های قدرتهای بزرگ برای ملت، به ایجاد وحدت ملی کمک می‌کند؛ وحدتی که جوامع چندپاره‌شده بر اثر اختلافات مذهبی، قبیله‌ای یا زبانی، شدیداً به آن نیاز دارند. از نظر بسیاری رهبران ناسیونالیست آفریقایی و آسیایی (که بیشتر نسل اول رهبران بومی هستند)، استراتژی‌های سیاست خارجی مبتنی‌بر عدم‌تعهد، بیانگر استقلال کشورهایشان بوده و بر آن تأکید می‌گذارد. این رهبران به‌گونه قابل درکی تشخیص می‌دهند که عدم‌تعهد می‌تواند منافعی سیاسی در داخل و خارج داشته باشد بدین‌گونه که اجازه نمی‌دهد با اربابان استعمارگر سابق، یا دولتهایی که امکان دارد در آینده استقلالشان را به‌مخاطره افکنند، پیوندهای نظامی یا ایدئولوژیک برقرار شود.

می‌توان عدم تعهد را برپایه دریافتهایی که از خطر خارجی وجود دارد و همین‌طور براساس متغیرهای اقتصادی و سیاسی داخلی تشریح نمود. دولتها با کنارکشیدن از زمینه‌های برخورد و اجتناب از درگیرشدن در آنها، به‌طور سنتی درپی حفظ استقلال و تمامیت ارضیشان بوده‌اند. به هرحال، در اوضاع و احوال فعلی بین‌المللی این ترس بیش از آنکه خطری از مستقیم نسبت به استقلال ناشی شده باشد (بجز خطری که شاید با بودن استعمار نو وجود دارد)، از این نگرانی سرچشمه می‌گیرد که اختلافات بلوکها به مناطق غیرمتعهد کشیده شود، یا اختلافات منطقه‌ای جهان درحال‌توسعه مداخله قدرتهای بزرگ را سبب گردد. دولتهای غیرمتعهد به پیامدهای بحرانهای بزرگ جنگ‌سرد مانند برلین، مجارستان، یا ویتنام توجه واقعی اندکی داشته‌اند. هرچند همواره این ترس را نشان داده‌اند که چنین رویارویی‌هایی می‌تواند به جنگی هسته‌ای منجر گردد که در غایت آنها را نیز به کام خود کشد. دولتهای غیرمتعهدی که تصور کرده‌اند تهدید مستقیمی از ناحیه یکی از قدرتهای بزرگ وجود دارد، رهاکردن استراتژی عدم‌تعهد را به‌منظور تشکیل اتحادهای نظامی با دولتهایی که می‌توانند از آنها حمایت کنند، مورد توجه قرارداده‌اند.

اگر دولت غیرمتعهد از زمینه‌های اصلی برخورد بین‌المللی به‌طور معقولی فاصله داشته

باشد، معمولاً می‌توان انتظار داشت که عدم‌تعهد، به‌عنوان یک استراتژی برای دفاع از استقلال و تأمین نیازهای اقتصادی و اجتماعی، با موفقیت روبه‌رو گردد. دولتهایی مانند سوئیس و سوئد تاحدی به خاطر موقعیت جغرافیایی و استراتژیک خود، توانستند از هر دو جنگ جهانی سده بیستم به دور مانند. گرچه هیچ‌یک از آنها فاصله زیادی از صحنه‌های اصلی نبرد نداشتند، هر دو از ویژگی‌های جغرافیایی و پستی و بلندی‌های مطلوب سرزمین خود بهره گرفتند: کوهستانهای مرتفع گرداگرد سوئیس مانعی بود که تهاجم آلمان نازی به آن کشور را فوق‌العاده پرخرج می‌گرداند. آلمانی‌ها با اشغال دانمارک و نروژ توانستند دریای بالتیک و قسمتهایی از اقیانوس اطلس شمالی راکنترل کنند، در حالی‌که کنترل بر سوئد برای رسیدن به هر یک از این هدفها جنبه اساسی نداشت. به دیگر سخن، می‌توان استراتژی عدم‌تعهد را حتی در زمان جنگ بنحو موفقیت‌آمیزی حفظ کرد، به‌شرط آنکه منطقه مورد بحث برای رهبران بلوکها یا دولتهای متحارب، ارزش استراتژیک اندکی داشته باشد.

موفقیت یا شکست استراتژی‌های عدم‌تعهد را به چه شرایط دیگری می‌توان مربوط ساخت؟ موفقیت عدم‌تعهد اساساً مسئله‌ای است که در آن کسب اعتبار* نیز مطرح می‌شود؛ یعنی متقاعدساختن دولتهای دیگر به این که اتخاذ استراتژی مزبور برای حفظ منافعشان واقعاً سودمند است. استراتژی عدم‌تعهد، در آن هنگام که یک دولت غیرمتعهد یا بی‌طرف در مورد وضعیت مستقلش سازش می‌کند، یا فشارهای خارجی او را وادار به چنین کاری می‌نماید، با شکست روبه‌رو خواهد شد. اقدامات و نه فقط کلمات، باید با انتظارات دولتهای دیگر انطباق داشته‌باشند.

دولت غیرمتعهد برای حفظ موقعیت خود، بویژه زمانی که بحران یا برخورد در اطراف یا نزدیک مرزهایش به‌وجود می‌آید، باید از هر نوع درگیری نظامی با قدرتهای بزرگ اجتناب ورزد. معمولاً این گفته بدان معناست که این دولت همچنین باید در برابر تهاجماتی که به سرزمینش

---

*. Credibility.

می‌شود، یا فشارهایی که قدرتهای خارجی برای استفاده از خاکش جهت مقاصد نظامی وارد می‌آورند، توان مقاومت داشته باشد. اگر دولت غیرمتعهد یا بی‌طرف نتواند دربرابر چنین فشارهایی مقاومت کند، دیگر نمی‌توان از سایرین انتظار داشت که به موقعیت خاص آن دولت احترام بگذارند.

دشوارترین زمان برای حفظ سمت‌گیری عدم‌تعهد، در هنگام جنگهای گسترده است. در طول تاریخ، دولتهای غیرمتعهد و بی‌طرفی که قصدشان را برای درگیرنشدن در اختلافات قدرتهای بزرگ اعلام کرده‌اند، تنها از جانب همان دولتهایی مورد هجوم قرار گرفتند یا وادار به پیوستن به اتحادها شدند که در زمان صلح به وضعیت عدم‌تعهد بی‌طرفی آن دولتها احترام می‌گذاشتند. لئوپولد سوم در سال ۱۹۳۶ بلژیک را بی‌طرف اعلام کرد، اما با توجه به اینکه مستقیمترین راه آلمان به فرانسه از خاک بلژیک می‌گذرد، بلژیکی‌ها به دشواری توانایی حفظ این وضعیت را در مقابل ماشین جنگی نازی‌ها داشتند. نروژ نیز پیش از شروع جنگ جهانی دوم بی‌طرفی‌شان را اعلام کرد، اما از آنجا که موقعیت جغرافیایی این کشور برای عملیات نظامی آلمان علیه بریتانیای کبیر در اقیانوس اطلس شمالی اهمیت فراوان داشت، در سال ۱۹۴۰ مورد تهاجم قرار گرفت. حتی در مواردی که به دولتهای غیرمتعهد و بی‌طرف در آغاز عملیات نظامی حمله نمی‌شود، احتمال دارد جنگها به مناطقی تسری پیدا کنند که در اصل درگیر جنگ نبودند. دولت بی‌طرفی چون لائوس قادر نبود طی جنگ ویتنام تمامیت ارضی خود را حفظ نماید، چرا که سرزمین آن از نظر ویتنام شمالی برای عبور سربازان و ملزومات به ویتنام جنوبی سودمندبود.[۳]

بنابراین موفقیت استراتژی‌های عدم‌تعهد مستلزم جمع‌شدن شرایط بسیاری است، از

---

۳. ریستو هیورینن شرایطی را که به حفظ سیاست عدم‌تعهد کمک می‌کنند، در نوشتار زیر مورد بحث قرار می‌دهد، بنگرید:

Risto Hyvärimen «Neutrality in International Politics», an unpublished paper prepared for tbe Center for International Affairs, Harvard University (April 1964), p. 71.

جمله وجود ساختار قدرت و نفوذ مطلوب در نظام بین‌المللی، توانایی ملی برای دفاع از استقلال و تمامیت ارضی در برابر دولتهایی که به وضعیت بی‌طرفی احترام نمی‌گذارند، بی‌علاقگی یا بی‌تفاوتی قدرتهای بزرگ، دوری معقول از مراکز اصلی برخورد بین‌المللی، و وجود ثبات سیاسی داخلی در حد معقول. هر چند، در برخوردهای بزرگ بین‌المللی یا در جنگهای گسترده، بیشتر دولتها داوطلبانه یا به اجبار به طرف اتحادها کشیده می‌شوند.

ائتلافهای دیپلماتیک و اتحادهای نظامی

حکومتهایی که درصدد ایجاد ائتلافهای دیپلماتیک و اتحادهای نظامی دائمی هستند فرضشان این است که با تجهیز توانایی‌های خود نمی‌توانند به هدفهایشان نایل آیند، از منافعشان دفاع کنند یا جلوی تهدیدات تصوری را بگیرند. از این رو به دولتهای دیگری که با مسائل خارجی مشابه رویارو هستند یا در همان هدفها سهیم‌اند، تکیه کرده و به آنها تعهداتی می‌سپارند.

در میان پنج نوع نظام بین‌المللی بررسی‌شده، به استثنای نوع سلسله‌مراتبی، عموماً استراتژی اتحاد دیده می‌شود. در دوره چوی غربی، واحدهای فئودالی، زیر دست پادشاهی مرکزی قرار داشتند و تنها ائتلافهایی که مورد تأیید رهبر نظام بودند میان خود او و واحدهای تابع به‌وجود می‌آمدند. ائتلافهای مخفیانه میان دولتهای تیولدار، عملی خائنانه تلقی می‌شدند، اما با زوال روابط قراردادی بالادست و فرودست، در اثر افزایش قدرت واحدهای فئودالی واقع در حاشیه، تشکیل اتحاد متداول شد. در نظام مبتنی‌بر پراکندگی قدرت، اتحادها مرتباً ظاهر می‌گردند، اما از آنجا که هدفهای دولت بیشتر از نیازها و منافع ویژه نشأت می‌گیرد تا آرمانهای ایدئولوژیک، این اتحادها جنبه موقتی پیدا می‌کنند. در نظام دوقطبی و نظام مبتنی‌بر بلوک و پراکندگی قدرت، اتحادها گرایش به پیوند تنگاتنگ با ساختارهایی دارند که در آنها اعضای کوچکتر اتحاد، به سادگی از بلوک جدا نمی‌شوند. اتحادهای مبتنی‌بر بلوک مدتی باقی می‌مانند،

زیرا ازهم‌پاشیدن آنها معمولاً شکاف عمیق ایدئولوژیک میان رهبران بلوکها را نمایان می‌سازد و نه فقط رقابتهای دودمانی یا بازرگانی را.

استراتژی‌های اتحاد با نیازهای داخلی پیوندی نزدیک دارند. دولتهایی که با مشکلات اقتصادی مشترک روبه‌رو هستند، احتمالاً گروههای تجاری یا ائتلافی دیپلماتیکی به‌وجود می‌آورند که همبستگی درخصوص موضوعات تجاری را حفظ می‌کنند. بنابراین، در حالی که امروزه در مورد بسیاری از مسائل کشورهای در حال توسعه، بلوکی به مفهوم نظامی- دیپلماتیک تشکیل نمی‌دهند، اما برای دستیابی به رابطه مبادلهٔ مطلوبتر با کشورهای صنعتی، به یکدیگر پیوسته‌اند. در این میان، مؤثرترین ائتلاف اقتصادی سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) بوده است که به‌رغم اعتراضات شدید مصرف‌کنندگان و تلاشهای ایالات متحده برای درگیرکردن اعضا با یکدیگر بر سر مسائل غیرنفتی، برای مدت سیزده سال قیمت نفت را به‌گونهٔ موفقیت‌آمیزی افزایش داده است. دولتهای عضو این سازمان برای کسب درآمد بیشتر از تنها منبع طبیعی‌شان، آشکارا منافعی مشترک دارند، اما با اقدام فردی هرگز نمی‌توانند به هدفشان نایل آیند، زیرا مصرف‌کنندگان بی‌درنگ می‌توانند به عرضه‌کننده دیگری مراجعه کنند. بدین‌ترتیب با ایجاد یک کارتل یا انحصار تولیدکنندگان، قدرت چانه‌زنی اعضا بیش از صرف مجموع توانایی‌های ملی‌شان افزایش یافته است.

دولتهایی که بنا به دلایل داخلی یا ایدئولوژیک گوناگون تصمیم می‌گیرند برنامه‌های توسعه ارضی یا گسترش انقلابی خود را تدارک ببینند، ممکن است به هم پیوسته و اتحادهای نظامی تجاوزکارانه را تشکیل دهند. اتحادها همچنین از رژیمهای ضعیف پشتیبانی کرده و به جای دفاع در برابر تهدیدات خارجی، اساساً در خدمت مقاصد سیاسی داخلی قرارگرفته‌اند. در طول تاریخ، واحدهای سیاسی به‌منظور کمک به باقی‌ماندن حکومتهای دوست بر اریکه قدرت یا حفظ یک نظام پادشاهی خاص در مقابل شورشها یا براندازی‌های داخلی مورد حمایت خارجی، توانایی‌های نظامی‌شان را در اختیار دولتهای دیگر قرار داده‌اند. گرچه امروزه بیشتر

اتحادها در درجه نخست برای دفاع در برابر یک دشمن خارجی تشکیل شده‌اند، اما اثر آنها می‌تواند به صورت حمایت از رژیمهای ضعیف در برابر مخالفتهای داخلی و انقلاب باشد. کمکهای نظامی که براساس موافقتنامه‌های اتحاد اعطا می‌شود ممکن است برای فرونشاندن طغیانهای داخلی مورد استفاده دریافت‌کننده قرار گیرد، در عین‌حال، کمکهای دریافتی در زمینه آموزش نظامی، اغلب به صورت دستورالعملهایی در مورد فنون کنترل آشوب و عملیات ضدشورش می‌باشد. هم در نظام اتحادهای کمونیستی و هم در نظام اتحادهای غربی، برخی دولتها اساساً به‌خاطر نیاز به تأمین حمایت خارجی برای کنترل ناآرامی‌های داخلی به آن اتحادها ملحق شده‌اند.

تصورات مشترک از خطر و ایستارهای رایج در مورد ناامنی، احتمالاً متداولترین منشأ تشکیل اتحادهای نظامی هستند،در حالی‌که همانندی یا اشتراک منافع اقتصادی زیربنای ائتلافات اقتصادی به‌شمار می‌روند. همان‌طور که توسیدید بیش از ۲۰۰۰ سال قبل متذکر شد و مطالعات تجربی و تاریخی جدید نیز آن را به اثبات رسانده است، ترس متقابل* محکمترین مبنای تشکیل یک اتحاد می‌باشد.[۴] با این وجود نمی‌توان گفت که این عامل شرط کافی تشکیل یک اتحاد به‌شمار می‌آید، زیرا حکومتها در برابر خطر مشترک، بی‌طرفی را نیز برگزیده‌اند (بی‌طرفی بلژیک در سال ۱۹۳۶ گواه آن است)؛ نمی‌توان پیش‌بینی کرد که اگر دو دولت (الف) و (ب) مشترکاً دولت (پ) را دشمن بپندارند، تشکیل اتحاد خواهند داد. به هرحال، خطر مشترک احتمالاً شرط لازم است: اگر دولتهای (الف) و (ب)، دولت (پ) را خطر مشترکی نپندارند، امکان تشکیل اتحاد نظامی میان آنها اندک است. عوامل دیگری همچون ثبات داخلی دولتهای طرف اتحاد، وابستگی ایدئولوژیک و ارزشهای اقتصادی مشترک نیزگرچه برای کمک به انسجام

---

*. Mutual Fear.

4. Thucydides, *A History of the Peloponnesian War*, trans. Benjamin Jowett (Oxford: Ashendence Press, 1930), Book III, Par. 11.

اتحادها حائز اهمیت هستند، اما به خودی‌خود برای تشکیل یا حفظ اتحادهای مزبور کفایت نمی‌کنند. بنابراین، دولتها اتحادهای نظامی را معمولاً بدان‌خاطر تشکیل می‌دهند تا در مقابل آنهایی که چشمداشتی به منافعشان دارند، یا خطرات نظامی فوری برایشان ایجاد می‌کنند، به‌عنوان عامل بازدارنده عمل نماید. نخستین پاسخ غرب به محاصرهٔ برلین، کودتای کمونیستی در چکسلواکی به سال ۱۹۴۸ و انتظار اقدامات مشابه از فرانسه و ایتالیا با پشتیبانی ارتش سرخ، تشکیل ناتو بود. در پاسخ به تجدید حیات سریع آلمان غربی در اوایل‌دهه ۱۹۵۰، پیوستن‌این دولت‌به‌ناتو در بهار ۱۹۵۴ـ۱۹۵۵، و انتظارکمونیست‌ها در مورد امکان مبادرت آلمان به «جنگ انتقام‌جویانه» علیه اروپای شرقی، اتحاد ورشو در سال ۱۹۵۵ تشکیل شد.

خصوصیات جغرافیایی نیز اغلب در تشکیل اتحادها دخالت دارند، گرچه همچون دیگر شرایط، نزدیکی جغرافیایی و ویژگی‌های پستی و بلندی یک سرزمین هیچ‌کدام به تنهایی برای تشکیل و حفظ اتحادها کفایت نمی‌کنند. کاتیلیا و ماکیاول هر دو به شهریاران توصیه می‌کردند که با همسایگانِ دشمنانشان تشکیل اتحاد دهند و یقیناً این امکان که هدف یک اتحاد وادارکردن طرف مقابل به جنگیدن در دو جبهه می‌باشد، ملاحظه‌ای است که مبنای برخی اتحادهای امروزی نیز قرار می‌گیرد. علاقه فرانسه به تشکیل اتحاد با روسیه پس از سال ۱۸۷۱، تاحدی به‌خاطر قبول این مطلب بود که بهترین طریق جلوگیری از حمله مجدد پروسی‌ها مواجه ساختن آن کشور با پاسخ نظامی از هر دو سوی شرق و غرب می‌باشد. اقدام هیتلر در انعقاد معاهده عدم‌تجاوز با اتحاد شوروی در سال ۱۹۳۹ بویژه به قصد جلوگیری از ائتلاف شوروی و غرب طرح‌ریزی شده بود، به‌گونه‌ای که وی بتواند بدون احساس نگرانی از حمله شوروی از جانب شرق، به جنگ علیه فرانسه و انگلستان مبادرت ورزد. در دهه ۱۹۵۰ جان فاستر دالس وزیر امور خارجه ایالات متحده، حد دفاع این کشور را مرزهای چین و اتحاد شوروی قرار داد. دالس امیدوار بود که از طریق ناتو*، سیتو**، پیمان بغداد***، آنزوس****، و معاهدات امنیت

*. North Atlantic Treaty Organization/ NATO

متقابل با تایوان و ژاپن، کمربندی نظامی بر گرد کل جهان کمونیست بـه‌وجود آورد. نـزدیکی جغرافیایی به بلوک شوروی عاملی مهم در انتخاب طرفهای اتحاد بود: در قیاس بـا «متحدان سرحدی»، دولتهایی که از چین یا اتحاد شوروی دورتر بودند کمکهای نظامی و اقتصادی کمتری دریافت می‌کردند، مگر آنهایی که میزبانی پایگاههای هوایی یا دریایی نیروهای استراتژیک آمریکا را برعهده داشتند.

اما در مقابل هر مورد، که قرب جغرافیایی عـاملی در تشکـیل اتحادها بـه‌شمار رود، احتمالاً می‌توان مواردی را ذکر کرد که طرفهای تشکیل‌دهنده اتحاد نسبتاً دور از یکدیگر و دور از دشمن تصوری مشترکشان قرار دارند. در واقع، مطالعه سیستماتیک به‌عمل‌آمده در مورد ۱۳۰ اتحاد نظامی، معاهدهٔ عدم‌تجاوز و توافق نظامی میان سالهای ۱۸۱۵ و ۱۹۶۵، نشان می‌دهد که دوری متحدان با تشکیل یا ادامه اتحاد رابطه‌ای با یکدیگر ندارند.[5] بنابراین نمی‌توان رابطه میان اتحادها و عوامل جغرافیایی را تعمیم داد. در هر صورت، به نظر می‌رسد که تصور مشترک از

این سازمان که به صورت یک اتحاد نظامی است در تاریخ ۴ آوریل ۱۹۴۹ با شرکت دولتهای بلژیک، کانادا، دانمارک، فرانسه، ایسلند، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند، نروژ، پرتغال، بریتانیا و ایالات متحدهٔ آمریکا تأسیس شد. در سال ۱۹۵۲ یونان و ترکیه و در سال ۱۹۵۵ آلمان فدرال به این سازمان ملحق شدند. مقر این سازمان اکنون در بروکسل است.

**. South East Asia Treaty Organization/ SEATO

این سازمان دفاع جمعی منطقه‌ای در سال ۱۹۵۴ با شرکت دولتهای پاکستان (در ۱۹۷۲ از آن کناره‌گیری کرد) فیلیپین، تایلند، استرالیا، زلاندنو، فرانسه، بریتانیا و ایالات متحده تأسیس شد.

***. Baghdad Pact.

پیمان بغداد در ۲۴ فوریه ۱۹۵۵ میان ترکیهٔ و عراق بسته شد و هدف آن تشکیل سازمانی دفاعی بود. در تاریخ ۴ آوریل این سال انگلستان نیز به آن ملحق شد. پاکستان در ۲۳ سپتامبر و ایران در ۳ نوامبر ۱۹۵۵ به پیمان بغداد پیوستند. به‌دنبال کناره‌گیری عراق از این پیمان در سال ۱۹۵۹، عنوان آن به سازمان پیمان مرکزی (سنتو) تغییر یافت. این سازمان در سال ۱۹۷۹ منحل گردید.

****. Anzus

۵ بنگرید:

Ole R. Holsti, P. Terrence Hopmann, and John D. Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies* (New York: John Wiley, 1973), Chap. 2.

خطر، به‌عنوان منشأ اصلی اتخاذ سمت‌گیری مبتنی‌بر اتحاد در سیاست خارجی، از اهمیت بیشتری برخوردار باشد.

انواع اتحادها

اتحادهای نظامی را می‌توان برحسب چهار معیار اصلی، طبقه‌بندی و مقایسه کرد:

۱. ماهیت شرایط اجرای تعهدات متقابل*؛ ۲. نوع تعهداتی که امضاکنندگان معاهده برعهده می‌گیرند؛ ۳. درجه ادغام نیروهای نظامی طرفهای اتحاد؛ ۴. قلمرو جغرافیایی معاهده.

شرایط اجرای تعهدات متقابل

اگرچه طرفهای یک اتحاد برخی هدفهای سیاست خارجی مشابه یا مشترکی را دنبال می‌کنند، اما مذاکره‌کنندگان این نوع معاهدات معمولاً در مورد تعریف شرایط اجرای تعهدات متقابل، احتیاط بسیار زیادی از خود نشان می‌دهند. برخی معاهدات، بویژه آنهایی که در سالیان اخیر برای مقاصد تهاجمی به‌کار رفته‌اند، تعریفی بسیار مبهم از شرایطی که در آن اتحاد وارد عمل خواهد شد، به‌دست می‌دهند. به خاطر محکومیت جهانی اتحادهای نظامی آشکارا تجاوزکارانه، معاهدات تهاجمی بندرت قصد واقعی خود را ابراز می‌دارند. برای مثال، «پیمان فولادین»** منعقده میان آلمان و ایتالیا در سال ۱۹۳۹، پیش‌بینی می‌کرد که «اگر برخلاف امیدها و آرزوهای طرفهای متنازع، یکی از آنها در منازعات جنگی وارد شود... طرف متعاهد دیگر به‌عنوان یک متحد به کمک او خواهد شتافت و با همه نیروهای نظامی خود از آن حمایت خواهد کرد.» مبهم‌بودن عبارت «منازعات جنگی» می‌توانست ایتالیا را برای کمک به هیتلر در تقریباً همه وضعیتها متعهد سازد (و چنین هم شد). معاهدات کمک متقابل شوروی با

---

*. Casus Foedevis

**. Pact of Steel.

بلغارستان و رومانی (۱۹۴۸) نیز چنان تعاریف مبهمی از شرایط اجرای تعهدات متقابل (کشیده شدن به فعالیتهای نظامی) به دست می‌دادند که پیش‌بینی اینکه چه وقت و در چه شرایط معینی، ارتشهای شوروی، بلغارستان و رومانی عملیات نظامی را آغاز خواهند کرد، دشوار بود. در مقابل مواردی که شرایط اجرای تعهدات متقابل به‌طور مبهم بیان شده‌اند، مواردی وجود دارند که حاوی تعریفی بسیار دقیق از وضعیتی می‌باشند که درآن اتحاد از لحاظ نظامی وارد عمل خواهد شد. ماده ۵ پیمان ناتو متذکر می‌شود اقدامات نظامی تنها می‌تواند در پاسخ به یک حمله مسلحانه واقعی به یکی از امضاکنندگان صورت پذیرد.

تعهدات پذیرفته‌شده

معاهدات اتحاد همچنین برحسب نوع پاسخها و مسئولیتهایی که به محض فراهم‌آمدن شرایط اقدام خواسته می‌شوند، با یکدیگر تفاوت دارند. معاهده سال ۱۹۴۸ شوروی ـ بلغارستان به‌طور روشن مقرر می‌دارد که اگر یکی از طرفها به «فعالیتهای نظامی کشیده شود»، دیگری «فوراً با همه وسایل تحت‌اختیارش کمک نظامی و دیگر کمکها را در اختیار آن قرار خواهد داد». این نوع تعهد به شرط «ماشه دوم تفنگ»* موسوم است، زیرا امضاکنندگان را به‌طور خودکار برای عملیات نظامی متعهد می‌سازد. شرط مشابهی نیز در پیمان بروکسل میان بریتانیای کبیر، فرانسه، بلژیک، هلند و لوکزامبورگ مشاهده می‌گردد. از آنجا که شرط مزبور به‌طور خودکار تعهداتی به‌وجود می‌آورد، به محض فراهم‌شدن شرایط اجرای تعهدات متقابل، تصمیم‌گیرندگان و دیپلماتها مجال اندکی دارند تا در مورد اقدامات لازم تصمیم بگیرند.

برعکس، برخی معاهدات نوع پاسخهایی را که طرفهای معاهده خواهند داد تنها به‌طور مبهم بیان می‌کنند. معاهده آنزوس که‌استرالیا، زلاندنو و ایالات‌متحده را در یک‌نظام‌اتحاد دفاعی

---

* Hair Trigger.

گرد هم می‌آورد، مقرر می‌دارد که هر طرفی «برای مقابله با خطر... طبق روندهای قانون اساسی‌اش اقدام خواهد کرد». این معاهده متضمن هیچ‌گونه تعهد نظامی دقیقی نیست، همچنین در آن سلسله اقداماتی که اعضا در صورت حمله به یکی از آنها برعهده می‌گیرند، تعیین نشده است. همین‌طور معاهده امنیتی تجدیدشده ژاپن و آمریکا در سال ۱۹۶۰، تنها «مشورت» میان طرفها را در صورت حمله به ژاپن پیش‌بینی می‌کند.

مسئولیتهای اتحاد ممکن است متقابل یا یکجانبه باشد، از لحاظ نظری، معاهدات دفاع متقابل ایجاب می‌کنند که همه امضاکنندگان تعهدات برابری را در قبال یکدیگر بپذیرند. بنابراصول مذکور در پیمانهای ناتو و ورشو، حمله به هر یک از امضاکنندگان، حمله به همه دانسته می‌شود؛ زیرا از هر امضاکننده‌ای می‌خواهد که به کمک قربانی تجاوز یا حمله مسلحانه بشتابد. سایر معاهدات اتحاد، مسئولیتهایی نابرابر را برای امضاکنندگان قائل می‌شوند. طبق معاهده امنیتی ۱۹۶۰، ایالات متحده پس از «مشورت» ممکن است برای دفاع از ژاپن در برابر حمله خارجی ملزم گردد، اما اگر جنگی در آمریکای شمالی رخ دهد یا تهاجمی به آن صورت گیرد، ژاپنی‌ها براساس این معاهده هیچ‌گونه تعهدی برای کمک به دفاع از آمریکای شمالی برعهده ندارند.

یکی از انواع معاهدات موجد مسئولیت نابرابر، معاهده تضمین امنیت است که به موجب آن یک یا چند دولت از طرف یا طرفهای ثالث، در مورد امنیتشان تضمینهایی می‌گیرند، در حالی که قدرت یا قدرتهای تضمین‌کننده در عوض، چیزی جز شاید امکان تقویت صلح و ثبات به دست نمی‌آورند. این نوع معاهدات تضمین امنیت در دهه ۱۹۲۰ متداول بودند. نمونه‌ای برجسته ازآنها، معاهده ۱۹۲۵ لوکارنو است که در آن بریتانیای کبیر و ایتالیا متعهد شدند، بسته به اینکه کدامیک از سه کشور فرانسه، بلژیک و آلمان به دیگری حمله کند یا مرزهای میان خود را مورد تهاجم قرار دهند، به کمک دیگری بشتابند. ایتالیا و بریتانیای کبیر در قبال این تضمین هیچ‌گونه تعهد ملموسی از دولتهای ذی‌نفع نگرفتند.

ادغام نیروها

می‌توان اتحادها را برحسب درجه ادغام نیروهای نظامی، از یکدیگر متمایز گرداند. در نظامهای بین‌المللی تاریخی معاهدات اتحاد بندرت چیزی بیش از یک هماهنگی اتفاقی در برنامه‌ریزی‌های نظامی بودند، در عین‌حال نیروهای مسلح ملی از نظر تشکیلاتی و اداری مجزا باقی می‌ماندند. در سده هجدهم اتحادهای اروپایی نوعاً از امضاکنندگان می‌خواستند نفراتی مشخص یا مبالغی معین را برای اقدام مشترکشان فراهم کنند، ولی غیر از این طرحهایی برای عملیات نظامی هماهنگ یا ادغام نیروها یا فرماندهی مقرر نمی‌داشتند. هر هماهنگی به‌عمل‌آمده نتیجه تصمیمات موقتی بود که پس از آغاز مخاصمات اتخاذ می‌شد. در یکی از بادوام‌ترین اتحادهای سده نوزدهم، یعنی اتحاد دوجانبه آلمان-اتریش در سال ۱۸۷۹، نوعی هماهنگیِ نظامی ابتدایی تنها از طریق خدمات وابستگان نظامی در وین و برلین صورت می‌گرفت و بنابراین هنگامی که اتحاد مزبور به سال ۱۹۱۴ در بوته آزمایش قرار گرفت، رهبران نظامی و سیاسی آلمان درباره طرحهای اتریش برای بسیج نیرو، اطلاع اندکی داشتند.

از جنگ جهانی دوم به‌بعد، رهبران اصلی هر دو ائتلاف درصدد برآمدند درجه ادغام نظامی را تا بدان حد افزایش دهند که نیروهای متحد در صورت وقوع جنگ بتوانند تقریباً به‌عنوان یک نیروی مسلح یکپارچه عمل کنند. با ایجاد یک فرماندهی عالی برای همه نیروهای متحد (مانند فرماندهی عالی متحدین در ناتو)، یکسان‌نمودن سیستم سلاحها برای تمامی نیروهای ملی (که با اشکال در ناتو آغاز شده)، قرار دادن نظامیان کشورهای مختلف تحت شبکه فرماندهی واحد (آن‌گونه که در جامعه بدفرجام دفاع اروپا پیشنهاد شد)، یا اجازه‌دادن به یکی از طرفهای اصلی اتحاد جهت سازماندهی، طرح‌ریزی و هدایت کلیه برنامه‌های جنگی استراتژیک و تاکتیکی برای سایر اعضا، می‌توان ادغام را عملی ساخت. امروزه در اتحادهای عمده همچنین مقر دائم، گردهمایی‌های مشورتی سیاسی و نظامی مستمر، نشستهای متعدد متخصصان فنی و جریان بی‌پایان انبوهی از مطالعات ستادی و یادداشتها وجود دارد.

بعضی اتحادها نه‌تنها به صورت سازمانهای بزرگ درآمده‌اند، بلکه شیوه عملشان نیز پس از سده هجدهم تغییر یافته است. در آن دوره اتحادها اغلب تنها پس از وقوع حمله مسلحانه تشکیل می‌شدند، بدین‌گونه تعهداتی که طرفها برعهده می‌گرفتند، تنها برای سلسله هدفهایی بسیار محدود بود. به هرحال، امروزه اتحادها نقش بازدارندگی بیشتری دارند. هدف اتحاد جلوگیری از بروز بحران و افزایش نفوذ دیپلماتیک است و نه فقط جنگیدن. اتحادهای عمده معاصر بر قبول سیاست دو بلوک و وجود هدفهای سیاست خارجی تقریباً همواره متجانس، یا تهدیدات خارجی دائمی بنا شده‌اند. با توجه به تکنولوژی نوین جنگ، زنجیره طولانی درک خطر ـ یعنی بحران، بسیج و اعلام جنگ ـ را که در سده هجدهم اغلب چندین‌ماه به طول می‌انجامید، دیگر نمی‌توان پذیرفت. عناصر سرعت و غافل‌گیری که برای موفقیت نظامی جنبه حیاتی دارند، ایجاب می‌کنند که پیش از وقوع هر بحرانی تعهدات اتحاد و طرحهای جنگی مورد موافقت قرار گرفته و تنظیم شوند. در قیاس با ۲۰۰ سال پیش، امروزه نظامهای اتحاد انعطاف کمتری دارند، دائمی‌تر و سازمان‌یافته‌ترند.

قلمرو جغرافیایی

سرانجام می‌توان متذکر شد که اتحادها از لحاظ قلمرو تحت پوشش متفاوتند. معاهدات کمک متقابل شوروی تنها برای زیر پوشش قراردادن سرزمین یک دولت که مورد حمله قرار می‌گیرد یا به «فعالیتهای نظامی کشیده می‌شود» در نظر گرفته شده‌اند، اما یکی از مسائل اصلی در تنظیم و تفسیر پیمان ناتو به این موضوع مربوط می‌شود که آیا امضاکنندگان متعهد به دفاع از مستعمرات یا سرزمینهای ماورای بحار فرانسه و بریتانیای کبیر بودند یا نه. حکومتهای فرانسه و بریتانیا اصرار داشتند که تعهدات ناتو دست‌کم شامل برخی سرزمینهای ماورای بحارشان گردد، بنابراین ماده ۵ پیمان بدین‌ترتیب تنظیم شد که «... حمله مسلحانه به یک یا چند طرف، حمله به سرزمین هر یک از طرفها...، به استان الجزایر فرانسه، به نیروهای حاضر هر یک از طرفها در

اروپا، به جزایر تحت صلاحیت هر یک از طرفها در منطقه اقیانوس اطلس شمالی واقع در شمال مدار رأس‌السرطان، یا به کشتی‌ها یا هواپیماهای هر یک از طرفها در این منطقه تلقی می‌شود.» در سال ۱۹۶۵ پوشش پیمان به مالت که در سال ۱۹۶۴ به استقلال نائل آمد، تعمیم یافت. سرزمین مزبور تا پیش از این تاریخ، طبق ماده ۵ پیمان، به‌عنوان «جزیره‌ای تحت صلاحیت» بریتانیای کبیر، از حمایت برخوردار بود.

گرچه تمایزات یادشده در مورد شکلها و انواع اتحادها ممکن است کاملاً تکنیکی به‌نظر برسند، اما اهمیت دارند، زیرا تعاریف دقیق از قلمرو، شرایط اجرای تعهدات متقابل، و الزامات، به پاسخهای طرفهای اتحاد در وضعیتهای بحرانی قابلیت پیش‌بینی می‌دهد. قابلیت پیش‌بینی عنصری مهم در ثبات بین‌المللی است و می‌تواند در وضعیتهای بحرانی جنبه تعیین‌کننده یابد. یکی از اعتراضات اصلی به معاهدات و اتحادهای محرمانه آن است که تصمیم‌گیرندگان در صورت عدم‌آشنایی با تعهدات و الزامات معاهده نمی‌توانند اقدامات لازم را برنامه‌ریزی کنند و پاسخهای دشمنان بالقوه و دوستانشان را پیش‌بینی نمایند. به هرحال باید دانست که معاهدات قابلیت پیش‌بینی کاملی فراهم نمی‌آورند، و اوضاع و احوال یک لحظه خاص تاحد زیادی پاسخهای طرفهای اتحاد را در زمانهای بحرانی تعیین خواهد کرد. برای مثال، پیمان ناتو مقرر می‌دارد که طرفها تصمیم خواهند گرفت چگونه خود را تنها در زمان وقوع یک «حمله مسلحانه» علیه یکی از امضاکنندگان درگیر سازند. با این وجود اگر شوروی به هجومی گسترده علیه اروپای غربی مبادرت ورزد، تردیدی وجود ندارد که با توجه به فرصت اندک برای مذاکره و بحث میان طرفهای پیمان، طرحهای تلافی‌جویانه‌ای که تشکیلات اداری ناتو از پیش تنظیم کرده است، تقریباً بلافاصله به اجرا درمی‌آیند. در چنین شرایطی، حتی هنگامی که همه طرفها از تعهدات اتحاد آگاهی دارند، آیا استراتژی‌های اتحاد با موفقیت روبه‌رو می‌شوند؟

نمی‌توان هیچ‌گونه نتیجه‌گیری عامی به عمل آورد که آیا اتحادهای دفاعی بـه‌طور موفقیت‌آمیزی مانع تجاوز می‌گردند یا برای نظام بین‌المللی ثبات به ارمغان می‌آورند یا نه. به

جرأت می‌توان گفت متجاوز بالقوه‌ای که با ائتلافی بزرگ علیه خود روبه‌روست هنگامی که شکست قطعی خود را از پیش می‌داند، خطر انهدام جامعه‌اش را نخواهد پذیرفت. با این وجود تصمیم‌گیرندگان در وضعیتهای بحرانی همواره رفتار عقلایی درپیش نمی‌گیرند و مثالهای کافی برای رد فرض بالا وجود دارند که نشان می‌دهند تصمیم‌گیرندگان به‌رغم اطلاع از اندک‌بودن احتمال موفقیتشان، مبادرت به جنگ می‌کنند. (مثالهای مزبور با تفصیل بیشتر در فصل یازده بحث شده است). تنها چیزی که می‌توانیم بگوییم آن است که اتحادها احتمالاً سبب محتاط‌ترشدن کسانی می‌گردند که در مورد طرحهای تجاوزکارانه تصمیم می‌گیرند، وجود اتحادهای دفاعی، خطرات و هزینه‌ها را برای متجاوز شدیداً افزایش می‌دهد، اما لزوماً مانع بروز خشونت سازمان‌یافته نمی‌گردد. ما تنها جنگهایی را در نظر می‌آوریم که به علت اجرای مؤثر نقش بازدارندگی اتحادها، آغاز نشده‌اند، اما گذشته و حال مواردی را نشان می‌دهند که اتحادهای دفاعی نتوانسته‌اند جلوی تشنجات را گرفته یا آنها را تخفیف دهند، یا ثبات در نظام را تقویت‌کنند.

کشاکش در اتحادها

غیر از هماهنگی یا برنامه‌ریزی نظامی ضعیف، از جمله دلایلی که اتحادها ممکن است نتوانند مانع متجاوزان بالقوه شوند آن است که فاقد انسجام سیاسی باشند، یا به علت دشمنی‌ها و ناسازگاری‌های سیاسی دچار شکاف شوند. به جرأت می‌توان گفت هر اندازه اعضای ائتلافهای نظامی در مورد هدفهای اصلی که باید بدان دست یابند هم‌رأی باشند، از لحاظ دیپلماتیک به یکدیگر کمک کنند، و اطمینان داشته باشند که به محض فراهم‌شدن شرایط لازم برای اجرای تعهدات متقابل، طرفها واقعاً به تعهداتشان عمل خواهند کرد، آن ائتلاف نظامی مؤثرتر خواهد بود. به هرحال در هر نظام بین‌المللی متشکل از دولتهای مستقل و برخوردار از حق حاکمیت، تضمینی خودبه‌خود وجود ندارد که حتی جدی‌ترین تعهدات، در صورت تعارض با منافع برتر

حکومتهای مختلف، به اجرا درآیند. وضعیتهای متعددی می‌توانند کشاکشهایی در اتحادها ایجاد کنند که به کارآیی آنها به‌عنوان عوامل بازدارنده و سازمانهای رزمی لطمه وارد آورند.

نخستین وضعیت هنگامی است که درهدفهای مشترک دو یا چند طرف تغییراتی نمایان می‌شود. اگر همهٔ طرفهای یک ائتلاف نظامی دفاعی، دشمن یا خطر مشترکی را احساس کنند، اتحاد مزبور احتمالاً در مقابل کشاکشهای ایجادشده در نتیجه ناسازگاری‌های ایدئولوژیک، یا سوءظنهای ناشی از تفاوتهای شخصیتی میان رهبران سیاسی ایستادگی می‌نماید. اما اگر هدفها ناسازگار شوند، یا دشمن بالقوه یکی از طرفهای اتحاد دشمن طرف دیگر نباشد، مسائلی جدی در مورد همکاری و هماهنگی ایجاد می‌شود و اتحاد بیشتر جنبه صوری پیدا می‌کند تا واقعی. برای مثال اتحاد فرانسه- پروس در سال ۱۷۴۱ تنها چند سال دوام آورد، یعنی پیش از اینکه هدفهای متباین امضاکنندگان به اختلافات سخت در مورد پی‌گرفتن اقدامات نظامی منجر شود. فردریک کبیر در درجه نخست علاقه‌مند به انهدام اتریش و جداکردن بوهم Bohemia از قلمرو ماری ترز Maria Theresa بود، در حالی که سیاستگذاران فرانسوی علاقه کمتری در ضربه‌زدن به اتریش داشتند و می‌خواستند انگلستان را کلاً از قاره اروپا، و بویژه از فلاندر Flanders برانند. پروسی‌ها علاقه‌ای به این هدفهای فرانسویان نشان نمی‌دادند، در نتیجه میان آنها هیچ‌گونه هماهنگی در مورد عملیات نظامی، اعتمادی به مانورهای دیپلماتیک یکدیگر، و سرانجام اتحادی وجود نداشت.

به‌عنوان نمونه‌ای جدیدتر، اتحاد آمریکا- پاکستان، بیش از اینکه ائتلافی به‌منظور همکاری‌های دیپلماتیک اساسی باشد، وسیله‌ای بوده است تا پاکستان از طریق آن سلاح دریافت دارد. هنگامی که ایالات متحده در سال ۱۹۵۴ پاکستان را واداشت که به سیتو بپیوندد، این کشور مسلمان را به‌مثابه حصاری در مقابل کمونیسم می‌پنداشت. از دیدگاه واشنگتن، هدف این اتحاد جلوگیری از پیشروی روسیه یا چین کمونیست، به سمت جنوب آسیا بود. هرچند پاکستان اتحاد مزبور را عمدتاً برای دریافت سلاحهای آمریکایی و کسب حمایت دیپلماتیک در

برابر هند، دشمن سنتی‌اش منعقد ساخت. در دهه ۱۹۶۰ هنگامی که پاکستان از ایالات متحده به خاطر حمایت‌نکردن از او در مسئله کشمیر و به نظر حکومت پاکستان کمک به هندیان، انتقاد به عمل آورد، روابط دیپلماتیک میان ایالات متحده و پاکستان به سطح پایینی تنزل یافت. پاکستان که واقعاً در مورد مسئله کشمیر منزوی شده بود، هر چه بیشتر به چین کمونیست روی آورد، که آن نیز درگیر برخوردهای مرزی با هند بود. پاسخ آمریکاییان به نزدیکی پاکستان و چین به صورت کاهش کمکهای اقتصادی و نظامی متجلی شد. دیپلماتهای آمریکایی مأیوسانه کوشیدند حکومت پاکستان را وادارند که تصریح نماید «دشمن مشترک» چین است، نقطه‌نظری که پاکستانی‌ها تا زمانی که تنها پکن در مقابل هند از ایشان حمایت دیپلماتیک به‌عمل می‌آورد، نمی‌توانستند به آسانی بپذیرند.[۶]

همچنین اگر تهدیدی علیه یکی یا تعدادی از طرفهای اتحاد صورت گیرد، چنانچه دیگر اعضا، همان تهدید را احساس نکنند، احتمال دارد انسجام اتحاد تحت فشار قرار گیرد.[7] مسئله قبرس مدتهاست که میان یونان و ترکیه ایجاد شکاف کرده و کشاکشهایی میان هر یک از آنها و سایر اعضای ناتو به‌وجود آورده است. به‌نظر می‌رسد برای آنها برنامه‌ریزی در مورد جنگی نامحتمل علیه اتحاد شوروی اهمیت کمتری دارد تا مسائل دارای انگیزه‌های کاملاً قوی، که اختلاف بر سر قبرس را فراگرفته است. در واقع ناتو در این مورد بیش از اینکه سازمانی برای حفظ امنیت دسته‌جمعی باشد، عرصه‌ای برای پیگیری اختلاف در درون اتحاد بوده است.

عامل سومی که ممکن است به کشاکش در اتحادهای نظامی منجر شود، ناسازگاری ارزشهای اجتماعی و سیاسی مهم دولتهای متحد می‌باشد. تا زمانی که طرفها با دشمنی مشترک روبه‌رو باشند، ناسازگاری‌های ایدئولوژیک بندرت به‌خودی‌خود مانع ایجاد ائتلافهای نظامی

---

۶. بنگرید:
Mohammed Ayub Khan, "The Pakistan- American Alliance: Stresses and Strains", *Foreign Affairs*, 42, (1964), 195-209.

7. Holsti et al., *Unity and Disintegration in International Alliances*, p.98.

می‌گردد. مطالعه اوله. آر. هالستی Ole R. Holsti و همکارانش در مورد ۱۳۰ اتحاد، اتفاق و پیمان عدم تجاوز، آشکار می‌سازد که ایدئولوژی عاملی پراهمیت در تشکیل اتحادها محسوب نمی‌شود، گرچه احتمال بیشتر می‌رود که طرفهای دارای ایدئولوژی همگون، اتحادهایی با تعهدات مهم (مانند تعهدات نظامی به‌جای صرف اتفاق) تشکیل دهند.[8] فرضیه ما این است که در یک وضعیت پرخطر، اتحادهای متشکل از طرفهای دارای ایدئولوژی‌های ناهمگون، ممکن است منسجم شوند. اما در حالت فقدان یک دشمن مشترک، یا حتی در شرایط آگاهی اندک از خطر، عوامل ایدئولوژیک انسجام اتحاد را کاهش می‌دهد. یقیناً نمونه‌های تازه‌ای وجود دارند که تاحدی از این فرضیه پشتیبانی می‌کنند. اتحادهای از لحاظ ایدئولوژیک مختلط، ممکن است با سوء‌تفاهمات و سوء‌ظنهایی مواجه باشند که معمولاً به صورت عدم تمایل به سهیم کردن دیگران در اسرار نظامی یا هماهنگ‌ساختن برنامه‌ها و عملیات نظامی با آنها، و وجود احساسی قوی در این خصوص که طرف دیگر اتحاد از اجرای تعهداتش خودداری می‌کند، ظاهر می‌شود. طی جنگ جهانی دوم اتحاد شوروی که مدت دو دهه برای سرنگونی رژیمهای بورژوایی «رو به اضمحلال» در اروپای غربی اصرار داشت و در این راه می‌کوشید، به محض اینکه مورد حمله آلمان قرار گرفت، مشتاقانه اتحادی را با این رژیمها تشکیل داد. خطری که آلمان نازی برای باقی‌ماندن جهان به‌وجود آورد آن چنان آشکار بود که حتی دموکراتهای لیبرال و محافظه‌کاران در غرب از اتحاد با کمونیست‌ها جانبداری کردند. از سوی دیگر، به‌خاطر وجود طرز تلقی‌های ریشه‌دار مبتنی‌بر بی‌اعتمادی و تفاوتهای ایدئولوژیک، اتحاد زمان جنگ با برخوردهای بسیار همراه بود. استالین بیم داشت که متحدان غربی با آلمان جداگانه صلح کنند ودست نازی‌ها را برای خردکردن رژیم شوروی بازگذارند؛ یا اینکه وی خودداری این متحدان را در حمله به فرانسه پیش از سال ۱۹۴۴ چنان تفسیر می‌نمود که آنها قصد دارند بگذارند که نازی‌ها و کمونیست‌ها تا

---

۸. بنگرید:

Ibid., pp. 66-68.

حد مرگ خون یکدیگر را بریزند، به‌گونه‌ای که سرمایه‌داران بعداً آنچه راکه بر جا می‌ماند میان خویش تقسیم کنند. حتی در سطح اجرایی، سوءظن مزبور در امتناع استالین از موافقت با مقامات نظامی انگلیسی و آمریکایی جهت نظارت بر عملیات روس‌ها در میدان جنگ، مخالفت با متحدان غربی در مورد ایجاد پایگاههای هوایی در سرزمین شوروی یا اجازه‌ندادن به مقامات برنامهٔ «وام و اجاره»* درخصوص بررسی نیازمندی‌های نظامی و تجهیزاتی آن کشور انعکاس یافت. ائتلاف زمان جنگ متفقین، تنها یک تجمع موقت تسهیلات بود. از سوی دیگر اتحاد انگلستان و آمریکا نیرومند است و در مقابل عدم توافقهای متعدد میان طرفین ایستادگی می‌کند، نه تنها بدین‌سبب که کل منافع دو کشور با یکدیگر انطباق دارد، بلکه همچنین بدان‌خاطر که دو کشور معرف سنتهای فرهنگی، سیاسی و اجتماعی مشابهی هستند.

سرانجام توسعه سلاحهای هسته‌ای می‌تواند آثار تعیین‌کننده‌ای بر اتحادهای امروزی داشته باشد.[9] در دوران پس از جنگ جهانی دوم، بیشتر دولتهای اروپای غربی مشتاق بودند تحت حفاظت «چتر هسته‌ای»** آمریکا قرار گیرند. آنها که از لحاظ نظامی ضعیف بودند، توان جلوگیری از تهاجم احتمالی ارتش سرخ پر نفر شوروی، مستقر در اروپای شرقی را نداشتند و مجبور بودند منابع اندکشان را برای بازسازی اقتصادهای از هم پاشیده در اثر جنگ تخصیص دهند. در دهه ۱۹۶۰ وضعیت دگرگون‌شده؛ اروپا از لحاظ اقتصادی احیا و وارد دوران پیشرفت بی‌سابقه‌ای گردید. روس‌ها دیگر در برابر ناتو از امتیاز تفوق نفرات نظامی برخوردار نبودند.

---

*. Lend- Lease.

قانون وام و اجاره در سال ۱۹۴۱ به تصویب مجالس قانونگذاری ایالات متحده رسید. طبق این قانون، رئیس جمهوری این کشور اختیار یافت به هر دولتی که دفاع از آن برای دفاع ایالات متحده حیاتی باشد، کمکهایی به صورت اعطای کالا به‌عمل آورد.

۹. در مورد شواهد تجربی آثار تفرقه‌برانگیز گسترش تکنولوژی سلاحهای هسته‌ای بنگرید:
Richard A. Brody, "Some Systemic Effects of the Spread of Nuclear Weapons Technology: A Study Through Simulation of a Multi- Nuclear Future", *Journal of Conflict Resolution*, 7 (1963), 663-753.

**. Nuclear Umbrella.

مهمتر اینکه انحصار هسته‌ای، که در اواخر دهه ۱۹۴۰ و اوایل دهه ۱۹۵۰ در دست ایالات متحده قرار داشت، از میان رفته بود. واشنگتن، نیویورک و هوستن به همان اندازه که در برابر حمله هسته‌ای روس‌ها آسیب‌پذیر بودند که لنینگراد، مسکو و باکو در مقابل تهاجم هسته‌ای آمریکا. برخی ناظران- بویژه مقامات نظامی فرانسوی- این پرسش را مطرح کردند که آیا ایالات متحده، در چارچوب یک سیستم بازدارندگی متقابل میان آمریکا و شوروی، مایل خواهد بود به بهای نابودی خود، از اروپای غربی در برابر اتحاد شوروی حراست کند.

این مقامات با مطرح‌ساختن وضعیتهای فرضی ساده بر تردیدهایشان تأکید می‌گذاشتند. آنان اظهار می‌داشتند فرض کنیم حکومت شوروی تصمیم به اشغال برلن غربی بگیرد، اقدامی که ارتش روسیه مستقر در آلمان شرقی می‌تواند با حداقل مقاومت نظامی فوری غرب به انجام رساند. در این صورت آیا ایالات متحده با اطلاع از اینکه روس‌ها بلافاصله علیه شهرهای آمریکا وارد عمل می‌شوند، با استفاده از سلاحهای هسته‌ای اقدام به تلافی علیه ایشان خواهد کرد؟ ناظران مزبور با اشاره به چنین وضعیتهایی، پرسشی اساسی را در مورد برنامه‌ریزی نظامی در عصر سلاحهای هسته‌ای مطرح ساخته‌اند. اگر قدرت تضمین‌کننده- در این مورد ایالات متحده- از پیش بداند که برای نجات دیگران باید خود را نابود سازد، آیا یک سیستم بازدارنده واقعاً قابل اتکاست؟ منتقدان معاصر روابط اروپا و آمریکا استدلال کرده‌اند که گرچه در مورد نیت آمریکاییان برای دفاع از اروپا هیچ‌گونه تردیدی ندارند، اما اعتقاد ندارند که آمریکاییان بتوانند در همه وضعیتهای بحرانی احتمالی، به تعهدات خود عمل کنند. آنان تأکید داشتند که ضعف مزبور مختص آمریکاییان نیست. این واقعیت زندگی بین‌المللی است که هیچ دولتی حاضر نیست به بهای نابودی خود از دیگران دفاع کند. در این نوع وضعیت بن‌بست هسته‌ای، دیگران باید به سلاحهای هسته‌ای مجهز شوند، به‌گونه‌ای که اگر «چتر هسته‌ای» یاد شده نخواهد اقدام کند، متحدان کوچکتر برای جلوگیری از حرکات احتمالی علیه منافع حیاتی‌شان، وسایل مستقلی در اختیار داشته باشند. فرانسویان استدلال می‌کردند که برای پاسخ‌گفتن به ۵ درصد موارد فرضی که

ایالات متحده نخواهد اقدام تلافی‌جویانه به‌عمل آورد، اروپاییان باید به سلاحهای هسته‌ای از آن خود مجهز شوند.

این نوع استدلال به‌خودی‌خود کشاکشی جدید در اتحاد به وجود نمی‌آورد، مگراینکه دارنده «چتر هسته‌ای» نخواهد که متحدانش صاحب چنین سلاحهایی گردند. در واقع این وضعیت در ناتو پدید آمده است، زیرا همان‌طور که فرانسویان نگران بودند، نقش بازدارندگی ایالات متحده نمی‌تواند کاملاً قابل اطمینان باشد، برنامه‌ریزان آمریکایی نیز نگرانی خود را اظهار داشتند که اگر فرانسویان قدرت هسته‌ای مستقلی به وجود آورند ـ همچنان‌که به وجود آوردند ـ ممکن است از این سلاحها به‌نحوی مغایر با منافع آمریکا استفاده کنند. در واشنگتن پذیرفته شده است که هرگاه فرانسویان از سلاحهای هسته‌ای استفاده کنند، وضعیت خودبه‌خود ایالات متحده را به جنگ می‌کشاند. استراتژیست‌های آمریکایی همچنین متذکر می‌شوند که اگر فرانسه سلاحهای هسته‌ای مستقل داشته باشد، چرا آلمان، هلند، بلژیک و ایتالیا نداشته باشند؟ اتحادی که در آن هر دولتی به‌طور مستقل برنامه‌های جنگی خاص خود را به‌منظور نیل به هدفهای سیاسی خود طرح‌ریزی می‌کند، در این اتحاد هماهنگی و هدف مشترک وجود ندارد. یکی از تناقضات وجود سلاحهای هسته‌ای آن است که گرچه تصور می‌شود آنها امنیت بیشتری برای اتحادها به ارمغان می‌آورند، اما در عوض ممکن است سبب اختلافات سیاسی گردند. از آنجا که عواقب جنگ هسته‌ای بالقوه بسیار وحشتناک است، در عصر اتم باید درباره تعهدات اتحادها تردید کرد: آیا در یک بحران، هیچ دولتی حاضر است نابودی خود را برای نجات دیگران بپذیرد؟

نقشهای ملی و مفاهیم نقش

در یک نظام بین‌المللی همه واحدهای مستقل (بدون درنظرگرفتن مهاجرنشینها، ساتراپ‌ها و دولتهای شدیداً تحت نفوذ، یکی از سه سمت‌گیری سنتی را اتخاذ می‌کنند. این

سمت‌گیری‌ها خود عواملی چون ساختار نظام، تصور از خطر، سطوح درگیری،ایستارهای رادیکال و محافظه‌کارانه و مانند آنها را منعکس می‌نمایند. به هرحال، نقشهای ملی به‌عنوان بروندادهای سیاست خارجی، تنها به دولتهایی مربوط می‌شوند که در مسائل مطرح در کل نظام و منطقه درگیرند. بسیاری از دولتهای ذره‌ای امروزی مانند لستو Lesotho یا جزایر مالدیو Maldive اگرچه اعلام یا ابراز می‌کنند که در جهان منافعی دارند، اما خود را ایفاگر نقشی برجسته در دنیا نمی‌بینند. مفهوم نقش ملی را می‌توان تعریفی دانست که سیاستگذاران از انواع متداول تصمیمات، تعهدات، قواعد و اقدامات مناسب برای دولتشان، و وظایفی که دولتشان باید در شرایط گوناگون جغرافیایی و موضوعی ایفا کند، به عمل می‌آورند. دو نمونه برجسته از نقشهای ملی عبارت‌اند از: «مدافع منطقه»*، یعنی نقش حراست از دولتهای دیگر در منطقه‌ای معین، یا «میانجی»**، یعنی نقش کمک به حل اختلافات بین‌المللی در دهه ۱۹۶۰، برخی نقش «ژاندارم جهانی»*** را به ایالات متحده نسبت داده‌اند،گرچه شواهد اندکی وجود دارد که سیاستگذاران آمریکایی در مورد خود چنین اندیشیده باشند. همان‌طور که در سخنرانی‌های مقامات شوروی همواره اعلام شده است، نقش سنتی اتحاد شوروی در اروپای شرقی نقش «مدافع منطقه‌ای» یا «حامی کیش»**** (علیه دسایس امپریالیسم) بوده است.

مفاهیم نقش ملی با سمت‌گیری‌ها رابطه‌ای نزدیک دارند. نقشها همچنین گرایشها، بیمها و ایستارهای اصلی در مورد جهان خارج و همین‌طور متغیرهای سیستمی، جغرافیایی و اقتصادی را منعکس می‌سازند. اما این نقشها از سمت‌گیری‌ها خاص‌ترند، زیرا اقدامات مشخص‌تری را نشان می‌دهند یا چنین اقداماتی را درپی دارند. برای مثال، می‌توانیم با احتمال معقولی پیش‌بینی کنیم حکومتی که همواره تصویر یک «میانجی» را از خود ارائه می‌دهد، به

---

*. Regional Defender.

**. Mediator.

***. World Policeman.

****. Protector of the Faith.

هنگام رویارویی با برخوردی منطقه‌ای یا جهانی، پیشنهاد شرکت در راههای گوناگون حل اختلاف را مطرح سازد. اگر دولتی خود را غیرمتعهد اعلام کند، تنها چیزی که می‌دانیم آن است که دولت مزبور در رابطه با دو بلوک از قبول تعهدات نظامی اجتناب خواهد نمود. به غیر از این آگاهی یا پیش‌بینی ما در مورد دیگر اقدامات سیاست خارجی یا تصمیمات روزمره این دولت اندک است.

انواع نقش

مطالعه‌ای مبتنی‌بر تحلیل محتوای سخنرانی‌های سیاستگذاران طراز اول ۷۱ کشور طی سالهای ۱۹۶۵ تا ۱۹۶۷، آشکار ساخت که دست‌کم ۱۶ نوع نقش ملی وجود دارند که جزیی از سیاست خارجی دولتها را تشکیل می‌دهند.[۱۰] فهرست زیر برحسب میزان فعالیتی که در مفهوم هر یک از نقشها نهفته است، تنظیم شده. نقشهایی که در صدر فهرست قرار دارند، به‌طورکلی درگیری شدیدی را منعکس می‌سازند که معمولاً دارای ویژگی پرخاشگر، دگرگون‌کننده و قهرآمیز می‌باشد. نقشهای انتهای فهرست به دولتهایی اشاره دارند که سمت‌گیری‌شان تمایل به عدم‌درگیری، اندک‌بودن کنشهای سیاست خارجی، محافظه‌کاری، کنش‌پذیری* و ضعف را منعکس می‌سازند.

۱. سنگر انقلاب، رهایی‌بخش**

بعضی حکومتها معتقدند که وظیفه سازماندهی یا رهبری انواع مختلف جنبشهای

---

۱۰. کل مطالعه در مقاله زیر عرضه شده است:

K.J. Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, 14 (1970), 233-309.

*. Passiveness.

**. Bastion of the Revolution, Liberator.

انقلابی در خارج را برعهده دارند. چنان‌که آنها می‌پندارند، یکی از وظایف حکومتشان آزادساختن دیگران یا عمل‌کردن به‌عنوان سنگر جنبشهای انقلابی خارجی است- یعنی کانونی را به وجود می‌آورند که رهبران انقلابی خارجی می‌توانند آن را به‌عنوان منبع حمایت مادی و معنوی، و همین‌طور به‌عنوان الهام‌بخش ایدئولوژیک تلقی نمایند. اعلامیه‌های سیاست خارجی چین در سالهای دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، آکنده از اشاراتی در مورد نقش بین‌المللی آن دولت می‌باشد.این اشارات همچنین در بیانات بسیاری از رهبران دولتهای نواستقلال یافت می‌شود.

۲. رهبر منطقه*

زمینه‌های مورد توجه در این مفهوم از نقش به مسئولیتهای ویژه یا وظایفی مربوط می‌گردد که یک حکومت در ارتباط با دولتهای هم‌منطقه‌اش برای خود قائل است. این زمینه‌ها در بیانیه‌های لیبی راجع به موقعیتش در خاورمیانه و گاه در تصورات دولت آمریکا از وظایف بین‌المللیش، به فراوانی نمایانند.

۳. حافظ منطقه**

این مفهوم از نقش، گرچه شاید متضمن مسئولیتهای خاص رهبری در یک منطقه یا یک زمینه موضوعی باشد، بر حفاظت از مناطق مجاور تأکید می‌گذارد. این مفاهیم از نقش، در بیانیه‌های سیاست خارجی استرالیا، زلاندنو، اتحاد شوروی، بریتانیای کبیر و ایالات متحده مرتب مشاهده می‌شود.

---

*. Regional Leader.

**. Regional Protector.

۴. دولت مستقل فعال*

بیشتر بیانیه‌های حکومتهایی که از استراتژی عدم‌تعهد جانبداری می‌کنند، چیزی بیش از تأکید بر ایفای نقشی «مستقل» در سیاست خارجی، نمی‌باشند. به هرحال برخی دولتها متذکر می‌شوند که استقلال متضمن انزواگرایی یا درگیرنشدن در مسائل بین‌المللی نیست. زمینه‌های مورد توجه در این مفهوم از نقش، بر ضرورت افزایش درگیری از طریق برقراری روابط دیپلماتیک با بیشترین تعداد ممکن از دولتها، و گاه درگیرشدن به‌عنوان میانجی در اختلافات بلوکها، تأکید می‌ورزند. مفاهیم نقش دولت مستقل فعال، اغلب در بیانات مقامات عالی‌رتبه یوگسلاوی، هند، مالزی و تانزانیا در زمینه سیاست خارجی یافت می‌شود.

۵. حامی جنبشهای رهایی‌بخش**

برخلاف مفهوم نقش سنگر انقلاب، نقش حامی جنبشهای رهایی‌بخش نشان‌دهنده مسئولیتهای رسمی برای سازماندهی، رهبری یا حمایت مادی از جنبشهای رهایی‌بخش در خارج نمی‌باشد. بیشتر ملتهای توسعه‌نیافته، خود را حامی جنبشهای رهایی‌بخش یا ضداستعماری تصور می‌کنند. به‌طور خلاصه آنها هواداران این جنبشها به حساب می‌آیند. بنابراین می‌توان پیش‌بینی نمود که این حکومتها مثلاً در مورد موضوعات مربوط به استعمار در سازمان ملل متحد، همواره به یک سیاست ضداستعماری رأی می‌دهند.

۶. عامل ضدامپریالیست***

هر کجا که امپریالیسم به‌عنوان خطری جدی تصور شود، حکومتهای بسیاری خود را

---

*. Active Independent.

**. Liberation Supporter.

***. Anti- Imperialist Agent.

عاملان «مبارزه» با این خطر می‌دانند. حکومتهای اتحاد شوروی، ویتنام و لیبی از جمله عاملان مهم ضدامپریالیست به‌شمار می‌آیند.

مدافع اعتقادی خاص*

بعضی حکومتها وظیفه سیاست خارجیشان را به جای دفاع از سرزمینی خاص، دفاع در برابر حمله به ارزشهایشان تلقی می‌کنند. برای مثال، کندی رئیس جمهوری ایالات متحده در نطق افتتاحیه‌اش مدعی بود که این کشور «برای تضمین بقا و پیروزی آزادی، هر بهایی را می‌پردازد، هر فشاری را متحمل می‌شود، با هر سنتی مقابله می‌کند، از هر دوستی حمایت به‌عمل می‌آورد یا با هر دشمنی مخالفت می‌ورزد.» به‌گونه‌ای مشابه والتر اولبریخت Walter Ulbricht، رهبر پیشین حکومت آلمان شرقی برای دولتش مسئولیتی خطیر در «دفاع از سنتهای بشردوستانه اروپاییان در برابر میلیتاریسم بی‌رحم آلمان و آمریکاگرایی**» قائل بود.[۱۱]

۸. دولت میانجی و پیونددهنده***

تعدادی از حکومتهای معاصر خود رامسئول، یا قادر به انجام یا تقبل وظایف خاصی در زمینه میانجی‌گری به‌منظور سازش‌دادن دولتها یا گروهی از دولتها می‌پندارند. آنها خود را در نقش «دلالان» منطقه‌ای یا جهانی می‌بینند. این زمینه‌های مورد توجه در بیانیه‌های سیاست خارجی کانادا، فرانسه، رومانی، ایالات متحده و یوگسلاوی، در دوره‌ای که مطالعه مزبور بر آن مبتنی است، به کرات مشاهده می‌شوند.

---

*. Defender of the Faith.

**. Americanism.

11. German Democratic Republic, Ministry of Foreign Affairs, *Foreign Affairs Bulletin*, (Oct. 30, 1967), p. 243.

***. Mediator- Integrator.

۹. همیار در ایجاد نظام فرعی منطقه‌ای*

زمینه‌های مورد توجه در این مفهوم از نقش، با زمینه‌های مطرح در مقوله میانجی و پیونددهنده از این لحاظ تفاوت دارد که آنها صرفاً پادرمیانی اتفاقی در عرصه‌ها یا موضوعات مورد اختلاف را درنظر نداشته، بلکه بیشتر تعهدات بلندمدت درخصوص تلاشهای مبتنی‌بر همکاری با دیگر دولتها به‌منظور ایجاد جوامع گسترده‌تر، همگونی، همکاری و یکپارچگی با دیگر واحدهای سیاسی را نشان می‌دهند. این زمینه‌ها در برخی کشورهای اروپایی در مورد بازار مشترک، و در بیشتر دولتهای کمونیستی در مورد همکاری میان احزاب حاکمشان، یا در میان بعضی دولتهای جدیدتر مانند مالزی نیرومندند.

۱۰. دولت کمک‌کننده به توسعه**

زمینه‌های مورد توجه در این مفهوم از نقش، مبین وظیفه یا تعهدی خاص برای کمک به کشورهای درحال توسعه می‌باشند. در این نقش همچنین اشاره به مهارتها یا برتری‌های خاص برای قبول چنین وظایف مستمری غالباً دیده می‌شود. بیشتر کشورهای صنعتی، اعم از شرقی و غربی، کمک به توسعه را به‌عنوان یکی از نقشهای بین‌المللی یا منطقه‌ای خود تلقی می‌کنند.

۱۱. دولت رابط***

این مفهوم از نقش معمولاً به‌گونه‌ای مبهم ظاهر می‌شود و به‌نظر می‌رسد هیچ‌گونه اقدامی را برنمی‌انگیزد. در حالی‌که نقش دولت میانجی و پیونددهنده متضمن شکلهای گوناگون پادرمیانی دیپلماتیک در عرصه‌ها یا موضوعات مورد اختلاف می‌باشد، نقش دولت رابط

---

*. Regional- Subsystem Collaborator.

**. Developer.

***. Bridge.

موقتی‌تر است. برخی دولتها مانند پاکستان و قبرس تنها متذکر می‌شوند که به خاطر موقعیت جغرافیایی منحصربه‌فرد یا فرهنگ چند قومی‌شان، برای ایجاد تفاهم در میان دیگر دولتها، یا ایفای نقش رابط، میان‌آنها، در وضعیت یگانه‌ای قرار دارند.

۱۲. متحد وفادار*

امروزه سیاستگذاران به بیشتر اتحادها به‌عنوان جریانی یک‌طرفه می‌نگرند. بسیاری حکومتها از دولتهای دیگر عضو اتحاد تضمیناتی می‌گیرند، اما به هیچ‌روی خود رابه حمایت از هدفهای سیاست خارجی دولت تضمین‌دهنده، متعهد نمی‌کنند. براساس مفهوم نقش متحد وفادار است که سیاستگذاران اعلام می‌دارند با تمام وسایل ممکن از برادران متحدشان پشتیبانی خواهند کرد. این سیاستگذاران آنقدر که در مورد به نمایش‌گذاشتن تعهداتشان برای کمک به دیگران علاقه نشان می‌دهند، به دریافت کمک توجه ندارند. آلمان شرقی و بریتانیای کبیر از جمله دولتهایی هستند که اغلب بر تعهدات خود در چارچوب اتحاد، بدین‌گونه تأکید می‌ورزند.

۱۳. دولت مستقل**

رهبران تعداد زیادی از دولتهای کنونی در جهان این مفهوم از نقش را بیان کرده‌اند. در این بیانات به صراحت ادعا می‌شود که حکومت در هر موضوع خاص، حداکثر منافع خود را دنبال خواهد کرد. حکومتهای مزبور در نظام بین‌المللی جز این، وظیفه یا کارکردی خاص ندارند. بسیاری از دولتهای کوچک که هدفهای سیاست خارجی معدودی را دنبال می‌کنند و در امور جهانی یا منطقه‌ای درگیری بسیار اندکی دارند، خود را مستقل در مفهوم حاضر توصیف می‌نمایند.

---

*. Faithful Ally.

**. Independent.

۱۴. دولت سرمشق*

این مفهوم از نقش بر اهمیت افزایش حیثیت و کسب نفوذ در نظام بین‌المللی از راه تعقیب خط‌مشی‌های داخلی خاص تأکید می‌گذارد. برای مثال، نخست وزیر پیشین مالزی استدلال می‌کرد که کشورش با اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های توسعه داخلی و نشان‌دادن این امر به دیگر دولتهای منطقه که یک جامعه چندقومی قادر است مسائلش را از طریق روشهای دموکراتیک حل نماید، به بهترین‌وجه می‌تواند به ثبات آسیای جنوب شرقی کمک کند.

۱۵. توسعه داخلی**

این مفهوم به وظیفه یا کارکردی مشخص در نظام بین‌المللی اشاره ندارد، بلکه نشان‌دهنده این فکر است که بیشترین تلاش حکومت باید متوجه مسائل توسعه داخلی‌اش باشد. این مفهوم همچنین تمایل به برکنارماندن از مسائل سیاسی بین‌المللی را نشان می‌دهد. مقامات برمه و پاکستان غالباً چنین بیاناتی را اظهار می‌دارند.

۱۶. دیگر مفاهیم نقش

آنچه که دراین فهرست به چشم نمی‌خورد مفهوم توازن‌بخش*** است، نقشی که در تاریخ دیپلماسی جنبه سنتی دارد. در بیانات بررسی‌شده در این مطالعه، تنها حکومت فرانسه در دوره دوگل، رئیس جمهوری پیشین آن کشور، به وظیفه ملی برقراری توازن میان قدرتهای بزرگ، یا حتی قدرتهای کوچکتر، اشاره می‌کرد. کاربرد تحلیلی مفهوم توازن قوا هرچه باشد، امروزه روشن است که بیشتر حکومتها نقش توازن‌بخش را برنمی‌گزینند. سرانجام برخی حکومتها

---

*. Example.

**. Internal Development.

***. Balancer.

تفسیری خاص خود از نقش عامل ضدامپریالیست دارند. چین و آلبانی همچنین خود را به‌عنوان عوامل ضد تجدیدنظرطلب* می‌دانند. معدودی از کشورهای غربی، بویژه چین ملی، خود را در قالب دولتهایی می‌بینند که نقش عامل ضدکمونیست را ایفا می‌کنند و بسیاری از دولتهای خاورمیانه خود را به‌عنوان عاملان برجسته مبارزه با صهیونیسم می‌نمایانند.

نخستین نتیجه‌گیری از مفاهیم نقش ملی و سیاست خارجی آن است که بیشتر حکومتها، و همه آنهایی‌که منطقاً درگیری زیادی در امور بین‌المللی دارند، خود را همزمان ایفاگر چندین نقش در مجموعه‌های گوناگون روابط می‌بینند. در این نمونه آماری مرکب از ۷۱ دولت، میانگین تعداد نقشهای ملی برای هر دولت که در سخنرانی‌ها، کنفرانسهای مطبوعاتی و مانند آنها در دوره دوساله مزبور مورد اشاره قرار گرفتند، ۴/۶ بود. برخی از فعالترین دولتها، مانند مصر، ایالات متحده، چین و اتحاد شوروی خود را ایفاگر هفت یا هشت نقش در عرصه‌های بین‌المللی گوناگون می‌دانستند. دولتهای کوچکتر و با درگیری کمتر، مانند سری‌لانکا، برمه، نیجر یا پرتغال تنها یک مفهوم از نقش را ایفا می‌کردند. بیشتر دولتهای کوچک فاقد هرگونه نقشی بودند. مطالعه‌ای که ذکر آن رفت، به‌طورکلی آشکار می‌سازد که یک دولت هرچه در امور بین‌المللی فعالتر باشد، نقشهای بیشتری را ایفا می‌کند. اگر این نتیجه‌گیری درست باشد، بنابراین می‌توان انتظار داشت که مفاهیم نقش ملی دقیقاً بازتاب مجموعه‌های مختلفی از روابط باشند که یک دولت درگیر آنهاست.

در فصول ۶ تا ۱۱ انواع اعمال، به‌عنوان اجزای تشکیل دهنده سیاست خارجی، مورد بحث قرار خواهند گرفت. در اینجا مفید خواهدبود که به پیوند میان مفاهیم نقش ملی و این اعمال اشاره شود. فرضیه از این قرار است که در بیشتر شرایط، اعمال خاص سیاست خارجی دولتی معین، با نقشهای ملی آن انطباق دارد. برای مثال، اگر حکومتی خود را به‌عنوان سنگر انقلاب بنمایاند، در این صورت می‌توان پیش‌بینی کرد که در هر رویداد انقلابی خاص در جهان،

---

*. Antirevisionist.

دولت مزبور برای پیشبرد آن انقلاب اقداماتی به‌عمل می‌آورد که حمایت دیپلماتیک و تبلیغاتی تا تدارک اسلحه و حتی مداخله عملی را شامل می‌شود. یک دولت متحد وفادار از هدفهای سیاست خارجی دولت حامی خود پشتیبانی و در صورت وقوع جنگ، احتمالاً به تعهدات ناشی از اتحاد عمل خواهد کرد. همین‌طور در وضعیتهایی که اختلاف وجود دارد، از دولتهایی که بنابه گفته خود میانجی هستند انتظار می‌رود دست‌کم برخی تلاشها یا پیشنهادهای دیپلماتیک را برای حل اختلافات به‌عمل آورند. البته وضعیتهایی وجود خواهند داشت که در آنها آگاهی از نقشهای یک دولت برای پیش‌بینی اعمال آن کافی نخواهد بود، یا اعمال مزبور با نقشهای ملی آن دولت در تضاد قرار خواهند گرفت. در وضعیتهای خاص (معمولاً وضعیتهایی که در نظام انتقال سریع قدرت رخ می‌دهد، شخصیتهایی دارای رفتار غیرقابل پیش‌بینی مورد توجه قرار دارند، یا دولت فوق‌العاده ضعیف است)، امکان دارد نقشهای ملی سنتی با اقداماتی که برای کسب مزایای کوتاه‌مدت صورت می‌گیرند، منافات داشته باشند. مثلاً برای مواجهه با رکود اقتصادی، می‌توان انتظار داشت که بسیاری از حکومتها به‌منظور صرفه‌جویی در منابع خود، نقش دولت کمک‌کننده به توسعه را رها سازند. دولت متحد وفاداری که بر لبه پرتگاه جنگ داخلی قرار دارد، ممکن است نتواند به تعهداتش در چارچوب اتحاد عمل نماید. یک حکومت برای رویارویی با کاهش قدرت نظامی خود ممکن است نقش حافظ منطقه‌ای را رها سازد یا بدون انکار رسمی نقش سنتی‌اش، پایگاههای نظامی خود در خارج را کاملاً برچیند.

خلاصه

نمی‌توان رابطه میان واحدهای ملی با نظم بین‌المللی ـ یعنی با دولتهای دیگر ـ را بر پایه اعمالی چون ارسال یک یادداشت یا اعلام جنگ به قدر کافی درک کرد. حکومتها اغلب روابطشان با محیط خارجی یا نظامهای فرعی منطقه‌ای را برحسب شرایطی طرح‌ریزی می‌کنند که گسترده‌تر از ملاحظات خاص ملحوظ در تصمیمات خاص می‌باشند. دو جزء اول

تشکیل‌دهنده سیاست خارجی که این شرایط را منعکس می‌کنند سمت‌گیری و نقش ملی نامیده شده‌اند. سمت‌گیری و نقش ملی-گاه به‌طور مبهم و گاه با تفصیل قابل‌ملاحظه- توضیح می‌دهند که یک ملت و حکومتش، در یک دوره زمانی چه‌سان خود را با جهان خارج- به‌طورکلی- مرتبط می‌سازند. آنها ایستارها و نیازهای ملی اصلی و همین‌طور شرایط خارجی را منعکس می‌نمایند.

در سراسر تاریخ، به‌کرات سه سمت‌گیری عمده مشاهده شده‌اند: انزواگرایی، عدم‌تعهد و ایجاد ائتلاف. البته هر یک از این سمت‌گیری‌ها انواع گوناگون دارند، اما اساساً همه آنها استراتژی‌هایی هستند که ایجاد تعهداتی را با دیگر دولتها، یا امتناع از چنین تعهداتی را ایجاب می‌کنند. آنها با توجه به بسیاری ملاحظات- اغلب- بتدریج اتخاذ می‌گردند. اما موقعیت جغرافیایی، تصور از خطر، نیازهای ملی و خصوصیات مربوط به نظام می‌توانند بیشترین اهمیت را داشته باشند.

نقشهای ملی وظایف و کارکردهایی را توضیح می‌دهند که دولتها در زمینه‌های مختلف بین‌المللی خود را متعهد به آنها می‌دانند. از این‌رو نقشهای ملی رهنمودهایی را برای اتخاذ اقدامات لازم به هنگام بروز وضعیتی خاص در محیط بین‌المللی، ارائه می‌دهند. برای مثال، حکومتی که خود را سنگر انقلاب می‌داند به احتمال زیاد با حمایت (یا اقدامات) دیپلماتیک، نظامی و تبلیغاتی، گروههای شورشی فعال در کشور، همسایه را یاری خواهد داد. نقشهای ملی همچنین هدفهای عام و خاص را منعکس می‌سازند که حکومتها در مناطق مختلف یا کل جهان تعقیب می‌کنند. در فصل بعد به جزء سوم سیاست خارجی، یعنی هدفهایی که حکومتها می‌کوشند در خارج به آنها دست یابند، می‌پردازیم.

منابع منتخب

Anabtawai, Samir N., "Neutralists and Neutralism," *Journal of Politics*, 27 (1965), 351-61.

Banerjee, Malabika, *The Nonaligned Movement*. Calcutta: KLM Private Ltd., 1982.

Crabb, Cecil. V., Jr., *The Elephants and the Grass; A Study of Nonalignment.* New York: Praeger, 1965.

Dinerstein, Herbert S., "The Transformation of Alliance Systems," *American Political Science Review*, 59 (1965), 589-601.

Fedder, Edwin H. "The Concept of Alliance," *International Studies Quarterly*, 12 (1968), 65-86.

Friedman, Julian R., Christopher Bladen And Stephen Rosen. eds., *Alliance in International Politics.* Boston: Allvn & Bacon. 1970.

Haas, Ernst B., "The Balance of Power as a Guide to Policy- Making," *Journal of Politics*, 15 (1953), 370-98.

---------, "The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda?" *World Politics*, 5 (1953), 442-77.

Holsti, K.J., "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, 14 (1970), 233-309.

Holsti, Ole R., P. Terrence Hopmann, And John D. Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies.* New York: John Wiley 1973.

Keohane, Robert O., "The Big Influence of Small Allies," *Foreign Policy*, No. 2, (Spring 1971), 161-82.

Liska, George, *Alliances and the Third World.* Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1968.

---------, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence.* Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1962.

Lyon, Peter, *Neutralism.* Leicester, Eng.: Leicester University Press, 1964.

Misra, K.P., ed., *Nonalignment: Frontiers and Dynamics.* New Delhi: Vikas, 1982.

Neustadt, Richard E., *Alliance Politics.* New York: Columbia University Press, 1970.

Orvik, Nils, ed., *Semialignment and Western Security.* London: Croom Helm, 1986.

Osgood, Robert E., *Alliances and American Foreign Policy.* Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1968.

Rothstein, Robert L., *Alliances and Small Powers.* New York: Columbia University Press, 1968.

Russett, Bruce M., "An Empirical Typology of International Military Alliances," *Midwest Journal of Political Science*, 15 (1971).

Singer, J. David, and Melvin Small, "Formal Alliances, 1815-1939,", *Journal of Peace Research*, No. 1 (1966), 1-32.

Siverson, Randolph, and Joel King, "Alliances and the Expansion of War", pp. 37-49 in *To Augur Well*, eds. J. David Singer and Michael D. Wallace. Beverly Hills, Calif. Sage Publications, 1979.

Walker, Stephen, ed., *Role Theory and Foreign Policy Analysis.* Durham, N.C.: Duke University Press, 1987.

Willetts, Peter, *The Non- Aligned Movement.* New York: Nichols. 1979.

فصل پنجم

هدفهای سیاست خارجی

برخی از جنبه‌های سیاست بین‌المللی و سیاست خارجی، مانند سمت‌گیری‌های عام سیاست خارجی و پهنه انتخاب را می‌توان با توجه به شرایط مربوط به هر نظام توضیح داد. اما واحدهای سیاسی تنها به نشان دادن واکنش در برابر محدودیتهای ناشی از محیط خارجی یا انطباق خود با این محدودیتها اکتفا نمی‌کنند. انسانهایی که در قالب دولتهای ملی و یا سایر انواع واحدهای سیاسی گرد هم آمده‌اند، خواستها و مقاصدی دارند که می‌توان به بسیاری از آنها تنها با نفوذگذاری بر رفتار دولتهای دیگر دست یافت؛ یا آنها را برآورده ساخت. مطمئناً بخش عمده‌ای از تصمیم‌گیری سیاست خارجی به حل مسائل روزمره داخلی و خارجی مربوط می‌شود. دیپلماتها و مقامات وزارت امور خارجه، معمولاً با امور فوری واقعی با دامنه محدود ارتباط دارند. به هرحال بیشتر حکومتها همچنین هدفهایی دارند که نیازها و مقاصدشان را منعکس می‌سازد و می‌کوشند با اتخاذ تدابیر و اقدامات گوناگون به آنها دست یابند. هدفهای مزبور ممکن است بسیار خاص، در ارتباط با مسئله‌ای مشخص (مانند ارائه پیشنهاد صلح در مورد اختلاف اعراب و اسرائیل یا عام (مانند ایجاد بازار مشترک در منطقه‌ای معین) باشد.

سیاست خارجی دربرگیرنده مقاصد و ارزشهاست. کسانی‌که از طرف یک جامعه تصمیم می‌گیرند، این عمل را بدان‌خاطر انجام می‌دهند که محیط داخلی یا خارجی را دگرگون سازند یا

آن را حفظ کنند و یا قواعد، ساختارها و سودوزیانهایی را که به یک مجموعه خاص روابط ویژگی می‌بخشد یا از آن ناشی می‌شود، بار دیگر تنظیم کنند. برای مثال، دولتهای عرب کم‌وبیش متعهد به ایجاد یک دولت فلسطینی (یا آنگونه که برخی عقیده دارند، استقرار مجدد دولت فلسطینی) هستند، ایالات متحده آمریکا مدتهای طولانی این هدف را دنبال کرده است که ژاپنی‌ها را وادار سازد بازارهای خود را (با تجدیدنظر در «مقررات» غیررسمی رابطه تجاری آمریکا و ژاپن) بر روی کالاهای آمریکایی بیشتر بگشایند. دولتهای اروپای غربی کوشیده‌اند منافع اقتصادی را میان بخشهای مختلف دوباره تقسیم کنند و با ایجاد یک بازار مشترک (وسیع) بر کارآیی اقتصادی بیفزایند. دولتهای منطقهٔ جنوب اقیانوس آرام درصدد برآمده‌اند با اعلام مناطق وسیعی از دریاها، به‌عنوان منطقهٔ عاری از سلاحهای هسته‌ای، رقابت هسته‌ای ابرقدرتها را تا جایی که بر سرزمینهای آن دولتها اثر می‌گذارد، محدود سازند. وجه مشترک همه این موارد، وجود قصد یا هدفی است که اساساً «تصویری»* از حالت آتی امور و مجموعه شرایط در آینده را به دست می‌دهد که حکومتها مایلند به دست سیاستگذاران، با نفوذگذاری در خارج و با تغییردادن، زیر فشارگذاشتن و تداوم‌بخشیدن به رفتار دولتهای دیگر، آن قصد یا هدف را متحقق سازند.[1]

حتی اگر اصطلاح هدف را برای توصیف انواع زیادی از منافع و ارزشهای جمعی به کار ببریم که در سیاست خارجی نقش دارند، نباید بپذیریم وزیران امور خارجه و دیپلماتها همه اوقات خود را برای تنظیم دقیق مجموعه هدفهای جمعی یا خصوصی منطقی و منسجمی

---

*. Image.

1. Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Barton Sapin, "Decision-Making as an Approach to International Politics", In *Foreign Policy Decision-Making*, eds., Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin (New York: Free Press, 1962), p. 82.

همچنین بنگرید:

George Modelski, *A Theory of Foreign Policy* (New York: Praeger, 1962), pp.8-11, 50.

مصروف می‌دارند که باید از طریق انتخاب معقول وسایل لازم برای دستیابی به هدفها، به‌طور منظم تعقیب شوند. البته، برخی سیاستمداران یا حکومتها برای تعیین هدفهای غایی اعمالشان، اوقاتی را صرف کرده و منابعی را تخصیص داده‌اند. شارل دوگل، مجموعه هدفهایی را برای فرانسه تنظیم کرد که اگرچه با عباراتی نسبتاً پر رمز و راز توصیف می‌شدند، اما برحسب تعابیرش از تحول تاریخی و «سرنوشت» فرانسه در آن تحول، دقیقاً از روی فکر تعیین شده بودند. گرچه تمام اقدامات دوگل در راستای حصول آن هدفها نبودند، اما به رغم انتقادهای شدید متحدان اصلی فرانسه وی همچنان در مورد اجرای برنامه‌هایش اصرار داشت.

اگرچه بعضی حکومتها برای تحقق مجموعه‌ای از هدفهای منطقاً سازگار اقدام می‌کنند، به‌نظر نمی‌آید تعداد زیادی از حکومتها در جهت نیل به هدفی خاص بکوشند، یا در بهترین حالت، به‌نظر می‌رسد که آنها برای مقابله با بحرانها یا درگیری‌های داخلی یا خارجی خاص سیاستهایی را فی‌البداهه اتخاذ می‌نمایند. این امر شگفت‌انگیز نیست؛ زیرا بیشتر مناسبات میان حکومتها به صورت جریانی روزمره و بدون برنامه است و عمدتاً در خدمت منافع و نیازهای معدودی از شهروندان قرار دارد. غالباً به‌نظر می‌رسد که کار وزارت امور خارجه به شیوه‌ای کاملاً بی‌برنامه، یعنی بدون وجود رابطه‌ای قابل تشخیص میان تصمیمات اتخاذشده و سیاستهای سودمند برای دستیابی به هدفهای جمعی، انجام می‌پذیرد. همان‌گونه که یک دیپلمات بریتانیایی اظهار داشته است، «بیشتر تصمیمات مهم اغلب نه به‌عنوان بخشی از یک سیاست منسجم و دورنگر، بلکه تحت فشار مبرم برخی بحرانهای فوری اتخاذ می‌گردند.»[۲]

تعبیر او، نمونه آن انتقادهایی است که متوجه سیاست خارجی کشورهای زیادی می‌شود- بدین معنی که حکومتها خط‌مشی‌های واقعی ندارند، بلکه تنها به اقدامات دیگران پاسخ می‌گویند. حکومتهای مزبور به حل مسائل به محض پیدایش آنها می‌پردازند و نه تعیین

---

۲. به نقل از:
Anthony Sampson, *Anatomy of Britain* (New York: Harper & Row, 1962), p. 311.

هدفهای بلندمدت و مشخص‌کردن وسایل دستیابی به آنها. برخی از خط‌مشی‌های مهم سیاست خارجی ایالات متحده، مانند برنامه احیای اروپا*، محصول برنامه‌ریزی، مشخص‌کردن هدفها و ارزیابی هزینه‌ها بودند. اما همان‌گونه که پل سی‌بری خاطرنشان می‌سازد:

«در اغلب موارد، سیاست محصول فشارها و حوادث تصادفی، اتفاقی و یا حتی غیرمعقول است. همچنین سیاست اغلب به دنبال در بن‌بست قرارگرفتن ارزیابی‌ها، یعنی به‌عنوان فرمولی برای توافق در شرایط دشوار نمایان می‌شود. آنچه که اغلب به‌عنوان روند عادی عملکرد یک دولت ظاهر می‌شود، ممکن است به خاطر بی‌تصمیمی، عدم‌تمایل یا ناتوانی برای عمل باشد. چنین روندی ممکن است اصلاً سیاست نبوده، بلکه تنها همراهی با وقایع باشد. گاه، خط‌مشی‌های سیاست خارجی محصول قبول انفعالی فشارهای سیاسی نیرومند داخلی- و بنابراین، محصول ستیز نیروهای سیاسی درون ملت- هستند. سرانجام، خط‌مشی سیاسی ممکن است به خاطر خودداری سیاستمداران از انتخاب و تصمیم معقول در رویارویی با فشارهای شدید و نیرومند خارجی باشد.»[۳]

انواع هدفها در نظامهای تاریخی

در قبایل ابتدایی، تمایز میان منافع جمعی واحد سیاسی و منافع خصوصی اعضای آن همواره روشن نیست. بررسی‌های مردم‌شناسان در مورد گروههایی مانند وداها Veddas، بومیان استرالیایی، فیوجی‌ها Fuegion و برخی از سرخپوستان آمریکای شمالی آشکار ساخته است که این مردمان بجز حق چرای مشترک، منافع جمعی معدودی داشتند که می‌بایست در ارتباط با دیگر گروهها یا قبایل آنها را به‌دست آورده یا از آنها حراست نمایند. همزمان، هنگامی که یکی از اعضای جمع به طریقی از خارج لطمه می‌دید، وظیفه جمعی گروهش بود که از فرد خاطی یا

---

*. European Recovery Program.

3. Seabury, *Power, Freedom, and Diplomacy* (New York: Random House, 1963), p. 5.

قبیله‌اش انتقام بگیرد. هنگامی که واحدهای قبیله‌ای به سطح بالاتری از تمدن دست یافتند، هدفهای خارجی پیچیده‌تر شد. بسیاری از گروهها اسکان بیشتری یافتند و زندگیشان را بر قطعه سرزمینی مشخص بنا نهادند که می‌بایست برای بقای خود از آن دفاع کرده و یا به زیان دیگران آن را توسعه دهند. دیگر هدفهای جمعی مهم، دسترسی به آب و راههای ارتباطی و اعمال حق بر آنها بود. گروههای سیاسی مستقل، بعدها به ارزش کالا و برده، که سرانجام به صورت هدف غلبه گروه بر دیگران درآمد، پی بردند. رشد اقتصادی و اجتماعی بیشتر، آگاهی از احتیاجات و امتیازات، امپریالیسم را پدید آورد. افزون بر چپاول و غارت، همسایگان به‌منظور گرفتن کالا و برده، گروههایی مانند وایکینگ‌ها Vikings، انگلوساکسونهای نخستین، و دانمارکی‌ها Danes، به طور منظم مناطقی را اشغال کرده، در آن سکنی می‌گزیدند که قبلاً در دست مردمانی با قدرت نظامی پایین‌تر قرارداشت.

هنگامی که واحدهای سیاسی، نظمهای سیاسی پادشاهی و دستگاههای اداری را ایجاد کردند، برای نگاه‌داشتن ارتش و تشکیلات دربار و سازمان اداری به مقدار معینی پول نیاز داشتند. شکلهای گوناگون وضع مالیات، از جمله گرفتن داوطلبانه یا اجباری غله از روستاییان، کار برده و مالیات برای سوداگران و بازرگانان صورت نهادی به خودگرفت. اما درآمدها همچنین می‌توانست با تسخیر سرزمین و وضع مالیاتهای گوناگون بر امکانات تولیدی آن، افزایش یابد. بنابراین، برای حفظ یا گسترش رژیمهای سیاسی جنگهای مربوط به توسعه ارضی متداول بود. از این‌رو توسعه ارضی به یک قصد یا هدف اصلی بسیاری از نظامهای سیاسی مبدل شد؛ هدفی که تا سده بیستم باقی مانده است. به هرحال امروزه که ثروت، حیثیت و قدرت به‌طور روزافزونی از ابداعات فنی سرچشمه می‌گیرد، اهمیت توسعه ارضی به‌عنوان یک هدف اصلی حکومتها کاهش یافته است.

پیشبرد هدفهای ارزشی از راه گسترش مذهب یا امپریالیسم فرهنگی نیز برای واحدهای سیاسی پای‌بند به مفاهیم جمعی امری عادی است. انگیزه توسعه‌طلبی در امپراتوری چو، اغلب

تحت تأثیر تمایل به بهره‌مندساختن «وحشیان» از مزایای فرهنگ چینی قرار داشت. مسلمان‌کردن «کفار»، هدف اصلی جنگهای موسوم به ساراسن Saracen در سراسر شمال آفریقا و در اسپانیا و فرانسه طی سده‌های هفتم و هشتم بود و اقدام اروپاییان برای پس‌گرفتن سرزمین مقدس و از بین‌بردن مسلمانانِ «کافر» منجر به جنگهای صلیبی طی قرون وسطی شد.

در سده‌های پانزدهم و شانزدهم، اروپا از مجموعه واحدهای سیاسی شامل امپراتوری مقدس رم (عمدتاً سمبلیک)، دولتهای پادشاهی دربرگیرنده مناطق وسیع و اغلب غیرهمجوار و صدها دوک‌نشین، دولتهای مذهبی و شهرهای محصور کوچک تشکیل می‌شد. دامنه هدفها در میان واحدهای مزبور به اندازه تنوع این واحدها گسترده بود. دولت-شهرهای ایتالیایی بر سر جانشینی پاپ یا هدفهای توسعه ارضی و غارت، تقریباً به نزاع دائم مشغول بودند. همچنین اختلافاتی بر اثر رقابتها و جاه‌طلبی‌های شهریاران به‌وجود می‌آمد که همانند دشمنی‌های خانوادگی با به‌کارگرفتن ارتشهای شخصی حل‌وفصل می‌شد. سیاست بین‌الملل با منافع خصوصی متعارض شاهان و شهریاران مشخص می‌شد. با این وجود، هدفهای عالی‌تری که ارزشهای اجتماعی و مذهبی غالب را منعکس می‌کردند نیز وجود داشتند. هدف سیاستهای شارل پنجم به‌عنوان فرمانروای امپراتوری مقدس روم، پادشاه اسپانیا، فرمانروای هلند، سرزمینهای اتریش و متصرفات متعدد در ایتالیا، هم گسترش امپراتوری هابسبورگ Hapsburg بود و هم ایجاد یک اروپای مسیحی متحد. در عین‌حال که او پول و نفر را برای به‌دست‌آوردن عظمت و افزایش ثروت شخصی خویش به‌کار می‌برد، جنگهای صلیبی علیه اسلام در مجارستان و منطقه مدیترانه را نیز هدایت می‌کرد.

نظام دولتهای اروپایی در سده هجدهم، بویژه جالب است؛ زیرا اعضای این نظام در روابط خارجی خود ترکیبی از هدفهای شخصی، پادشاهی، مذهبی، تجاری و ملی را دنبال می‌کردند. از آنجا که پادشاهان اروپایی بجز (فردریک کبیر) معتقد بودند که براساس حق الهی حکومت می‌کنند و حاکمیت و حکومت مطلقه آنان از خداوند نشأت می‌گیرد، لذا منافع

خانوادگی خویش را مهمترین مسئله تلقی می‌کردند. دولت عمدتاً وسیله‌ای برای حفظ ثروت، امنیت و میراث سلسله خاص بود.[۴] از جمله هدفهای اصلی لویی چهاردهم که مهارت دیپلماتهایش را برای رسیدن به آنها به‌کار می‌گرفت، نشاندن فردی از خاندان بوربن Bourbon بر تخت سلطنت اسپانیا و کسب عنوان امپراتور مقدس رم بود.

در همان دوران، پادشاهان انگلستان همان‌قدر به منافع خانوادگی در هانور Hanover توجه نشان می‌دادند که به تهدیدات گوناگون اسپانیا و فرانسه علیه انگلستان. برخی از بحرانهای مهم دیپلماتیک و جنگها میان دولتها در سده هجدهم، از ادعاهای متعارض خانوادگی ناشی می‌شد. در سده هجدهم، دولتهای اروپایی همچنین هدفهایی را تعقیب می‌کردند که جز در مواردی که اغلب حیثیت پادشاهان را منعکس می‌ساختند، با منافع ویژه پادشاهی ارتباط اندکی داشتند. این هدفها ماجراجویی‌های استعماری و گسترش تجارت و بازرگانی را شامل می‌شد. دولتمردانی مانند کاردینال فلوری Cardinal Fleury و سر رابرت والپول Sir Robert Walpole از جمله وزیرانی هستند که هدفهای سیاسی خود را هرچه بیشتر بر حول ملاحظاتی بجز ملاحظات مذهبی یا خاندانی تنظیم می‌کردند. آنان مجبور بودند به منافع و تقاضاهای تجاری رو به رشد پاسخ دهند و برحسب توانایی‌ها وحیثیت ملی بیندیشند. این اشخاص، افزون بر پاسداری از هدفهای پادشاهی، در مورد راههای تجاری، قواعد حاکم بر دریانوردی، مرزهای استراتژیک، مستعمرات و تسلط دریایی نیز به مبارزه می‌پرداختند، که همه آنها ـ نه‌تنها در دربارها، بلکه همچنین در میان طبقات متوسط رو به رشد ـ به‌عنوان منافع جمعی حیاتی تلقی می‌شدند که می‌بایست تأمین گردند، گسترش یابند و یا حراست شوند. جنگهای عمده سده هجدهم نشان‌دهنده رشد هدفهای ملی است: جنگ جانشینی اتریش*، همان‌طور که از نامش

---

۴. بنگرید:
Walter L. Dorn, *Competition for Empire, 1740- 1763*, (New York: Harper & Row, 1940), p. 10.
*. The War of the Austrian Succession.
توضیح: جنگهای مزبور عنوان کلی جنگهای متعددی است که در فاصله سالهای ۴۸-۱۷۴۰ بر سر جانشینی

پیداست، به منافع خاندانی توجه داشت، اما تهاجم فردریک کبیر به سیلزی Silesia، رقابت تجاری و رؤیای تشکیل امپراتوری استعماری نیز موضوعات مهمی بودند، و در جنگهای هفت ساله* (۱۷۶۳ـ ۱۷۵۷) هدفهای تجاری و استعماری که منافع طبقه متوسط را منعکس می‌کردند و همین‌طور تمایل بریتانیا برای دستیابی به انحصار قدرت دریایی، از علایق خاندانی بسیار مهمتر بودند.

حتی در دوران ما، واحدهای سیاسی درپی دستیابی به مجموعه کاملی از هدفهای خصوصی و جمعی، مادی و غیرمادی هستند. در برخی مناطق هنوز هم نمی‌توان منافع دولت و منافع پادشاه را از یکدیگر تمیز داد. برای مثال، جای تردید است که آیا آناستازیو سوموزا دیکتاتور سابق نیکاراگوئه منافع کشورش را از منافع خانواده خود متمایز می‌دانست. از نظر او هدفهای اصلی سیاست خارجی حراست از حکومتش و تضمین میزان ثروت و حیثیت فردی خود بود. همین ویژگی‌ها در رژیم دوالیه Dualier در هائیتی و حکومت مارکوس در فیلیپین مشاهده می‌شد. از سوی دیگر، حکومتهایی را می‌بینیم که منافع ملی خود را در جهت گسترش اندیشه‌های مسیحایی** تخصیص می‌دهند، بی‌توجه به اثراتی که ممکن است بر زندگی شخصی، حیثیت و آینده تنظیم‌کنندگان این هدفها داشته باشد. میان این دو حد افراطی، اکثریت عظیمی ازدولتهای جدید وجود دارند که برای دستیابی به هدفهای جمعی امنیت ملی، رفاه شهروندان، دسترسی به راههای تجاری، بازارها و منابع حیاتی، و گاه سرزمین همسایگان خود می‌کوشند. بنابراین، با توجه به دامنه گستردهٔ هدفهایی که امروزه وجود دارد، چگونه می‌توان آنها را طبقه‌بندی کرد؟

امپراتوری اتریش رخ داد.

*. Seven Years' War (1757-1763).

توضیح: جنگهای هفت ساله، آخرین برخورد مهمی بود که پیش از انقلاب فرانسه رخ داد و در آن تمام قدرتهای بزرگ اروپا درگیر شدند. علت اصلی آن جنگها اختلاف بر سر منافع استعماری بود.

**. منظور اندیشه‌هایی است که نجات انسان را هدف قرار می‌دهند.

معیارهای فراوانی می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. بحث بالا برخی تفاوتها را نشان می‌دهد. برای مثال، می‌توان میان هدفهای خصوصی در موردی که مثلاً یک حکومت از طرف یک شرکت خصوصی یا خانواده حاکم برای پیشبرد منافع آنها عمل می‌کند و هدفهای عمومی یا جمعی که رفاه، امنیت یا ارزشهای مورد توجه کل یک ملت را منعکس می‌سازند، تمایز قائل شد. همچنین می‌توان میان هدفهایی که عمدتاً در قلمرو عقاید و ارزشها قرار دارند- مانند ترویج حقوق بشر در خارج یا تشویق آفریقای جنوبی به از میان‌برداشتن نظام جدایی نژادی- هدفهای مشخص، مانند ضمیمه‌سازی یک قطعه خاک یا وضع قواعد جدید بین‌المللی حاکم بر فعالیت شرکتهای چندملیتی تمایز قائل شد. هر یک از این تمایزها ممکن است مهم باشند. اما هیچ‌کدام به‌خودی‌خود برای طبقه‌بندی هزاران هدفی که حکومتها در خارج دنبال می‌کنند، کافی نیستند.

ابتدا، فرض کنیم که برخی مقاصد و هدفها مهمتر از بقیه هستند و بیشتر حکومتها می‌کوشند همزمان به بسیاری از هدفها دست یابند. در این صورت، آنچه پیش روی ما قرار دارد، سلسله مراتبی چند بُعدی از هدفهاست که احتمالاً به‌طور دائم تغییر می‌کند. مبنای این سلسله مراتب را مقاصد و هدفهایی تشکیل می‌دهد که برای امنیت، خودمختاری و استقلال واحد سیاسی، نهادهای سیاسی، اجتماعی، مذهبی و فرهنگی آن و رفاه اساسی شهروندانش اهمیت دارند. جز در مورد نظمهای سیاسی ابتدایی‌تر که در آنها منافع پادشاهی و دولت از یکدیگر قابل تمیز نیست (و هنوز تعداد اندکی از این نوع کشورها وجود دارد)، امروزه بیشتر دولتها سیاستهای خارجی خود را به‌گونه‌ای شکل می‌دهند که امنیت و خودمختاری و ارزشهای رفاهی شهروندان خود (مانند درآمد، شغل، تأمین اجتماعی سنین پیری و جز آن) را به حداکثر رسانند. در جهان امروز، اینها ارزشهای اساسی هستند و حکومتها نمی‌توانند با وسایلی که تنها خود در اختیار دارند به آنها دست یابند یا از آنها دفاع کنند. برای مقاصد رفاهی، حکومتها باید با خارج رابطه تجاری برقرار کرده، در آنجا سرمایه‌گذاری کنند و به بازارهای خارجی و ذخایر منابع کمیاب دسترسی داشته باشند. معیاری که در اینجا به‌کار می‌بریم، ارزش یا نیازی است که در قالب هدف

سیاست خارجی بیان می‌شود. ما اینها را منافع یا هدفهای «حیاتی»* می‌نامیم، زیرا برای موجودیت یک واحد سیاسی اساسی هستند و بدون آنها دولت نمی‌تواند دیگر انواع هدفها را دنبال کند. در واقع، بدون استقلال و خودمختاری و یک مبنای معقول اقتصادی، دولت احتمالاً بازیگر مهمی در سیاست بین‌الملل نخواهد بود. به‌علاوه، یک معیار ضمنی زمان نیز وجود دارد. حکومتها باید برای حفظ و پیشبرد منافع حیاتی خود، همواره هوشیار باشند. نمی‌توان مسائلی راکه دربرگیرنده منافع حیاتی ـ مانند تأمین امنیت مرزهای مهم استراتژیک، مقابله با تهدیدهای نظامی از خارج و تضمین دسترسی به مواد خام مهم ـ هستند، بی‌اهمیت تلقی کرد، برای مدت زمان طولانی نادیده‌گرفت و یا تابع مسائل بسیار حاشیه‌ای قرار داد. هدفهای حیاتی با امور ضروری سروکار دارند، نه اختیاری.

در میان این سلسله مراتب، انواع مسائل متعدد دیگری وجود دارند که دربرگیرنده هدفهایی کم‌اهمیت‌تر هستند. این هدفها اغلب بر رفاه همه شهروندان تأثیر ندارند، پی‌گیری مؤثر آنها به‌طور روزانه لازم نیست، تصمیم‌گیری در مورد آنها چندان الزامی نمی‌باشد، ارزشهای بنیادین مطرح نیستند و آنچنان تلقی نمی‌شوند که بیشتر ناظران و شهروندان شکست در تأمین هدفهای مزبور را مصیبت‌بار بدانند. می‌توانیم اینها را هدفهای میان مدت** بنامیم.

سرانجام، برخی حکومتها هدفهای بلندمدت جهانی*** دارند که بندرت در محدودهٔ مشخصی قرار می‌گیرند. در عمل، دولتمردان بندرت بالاترین ارزش را برای هدفهای بلندمدت (که شاید بهتر است «آرزوها» نامیده شود) قائل‌اند و در نتیجه توانایی‌ها یا سیاستهای ملی زیادی را برای دستیابی به آنها اختصاص نمی‌دهند، مگر آنکه هدفهای مزبور برای فلسفه سیاسی یا ایدئولوژی آن دولت اهمیت داشته باشد که در این صورت، ممکن است هدفهای «حیاتی» یا

---

*. "Core" Interests or Objectives.

**. Middle range objectives.

***. Universal long- range goals.

میان‌مدت تلقی شوند. بیشتر هدفهای بلندمدت، برخلاف هدفهای «حیاتی»، اختیاری باقی می‌مانند؛ حکومتها می‌توانند تصمیم بگیرند که با چه شدتی این هدفها را دنبال نمایند و یا اینکه اصلاً آنها را دنبال بکنند یا نه. هدفهای مزبور بیشتر در حوزه انتخاب قرار دارند تا ضرورت. دولتهایی که به‌طور فعال در جهت دستیابی به هدفهای بلندمدت جهانی کار می‌کنند، معمولاً از همه واحدهای دیگر نظام بین‌المللی درخواستهایی برای تغییرات ریشه‌ای دارند و بنابراین، عدم ثبات زیادی به‌وجودمی‌آورند.

سلسله مراتب هدفها را می‌توان به صورت شمایی که در زیر آمده است، به تصویر کشید. خواننده ممکن است بخواهد به این فهرست کوتاه در شمای مزبور، که بیشتر جنبه مثالی دارد تا حصری، مواردی را بیفزاید. نکته اصلی که اکنون باید مشخص کرد آن است که همه هدفها و منافع بدان مفهوم برابر نیستند که اولویت و اختصاص منابع یکسانی را طلب کنند. همه حکومتها باید به خودمختاری، استقلال، امنیت و رفاه، به‌عنوان مسائل اساسی توجه کنند. به هرحال، آرزوهای بلندمدت در مورد شکل نهایی نظم جهان، تنها مورد توجه معدودی از دولتهاست. اکنون انواع گوناگون هدفهای خاصی راکه می‌توانند در این سه دسته واقع شوند، مورد بررسی قرارمی‌دهیم.

منافع و ارزشهای حیاتی

منافع و ارزشهای «حیاتی»، غالباً با حفظ موجودیت یک واحد سیاسی بیشترین ارتباط را دارند. این منافع و ارزشها هدفهای کوتاه‌مدت* به‌شمار می‌روند؛ زیرا آشکار است که واحدهای سیاسی بدون حفظ موجودیت خود نمی‌توانند به دیگر هدفها دست یابند. تعیین دقیق ارزش یا منافع «حیاتی» در کشوری خاص، بستگی به ایستارهای سیاستگذاران آن کشور دارد. برای مثال، تفسیرهای گوناگونی از حفظ موجودیت خود به‌عمل می‌آید. عده‌ای در مورد

---

*. Short- range objectives.

سلسله مراتبی از هدفهای سیاست خارجی

تعریف «خود»- بدین‌معنی که چه چیزی واحد سیاسی یکپارچه را تشکیل می‌دهد- اختلاف‌نظردارند. دیگران نیز در این‌خصوص اختلاف عقیده دارند که چه خط‌مشی‌هایی به بهترین‌وجه به حفظ موجودیت کمک می‌کند. بعضی رژیمهای استعماری داوطلبانه مایل به اعطای استقلال به مردمان بومی بوده‌اند، در حالی‌که دیگران مستملکات ماورای بحار را جزیی جدایی‌ناپذیر از کشور دانسته‌اند که باید به هر قیمتی از آنها دفاع کرد. با این وجود، در دوران ما

بیشتر سیاستگذاران قبول دارند که اساسی‌ترین هدف هر سیاست خارجی تضمین حاکمیت و استقلال میهن و حفظ نظام سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خاصی می‌باشد که در آن سرزمین پا گرفته است.

همچنین بعضی حکومتها برای کنترل سرزمینهای همجوار یا دفاع از آنها ارزش زیادی قائل‌اند، بدان سبب که این مناطق جمعیت و ذخایر از نظر فنی لازم، مانند نیروی کار و مواد خام، را در اختیاردارند که می‌تواند توانایی‌های یک دولت را افزایش دهد و یا به این دلیل که حکومتهای مزبور معتقدند تهدید اصلی برای تمامیت سرزمین آنها ممکن است از ناحیه سرزمینهای مجاور باشد. رسیدن به مرزهای استراتژیک مطلوب، یک هدف سیاسی کوتاه‌مدت سنتی بوده است که دولتها تمایل داشته‌اند منابع بسیاری را برای دستیابی به آن تخصیص دهند. روس‌ها به‌طور سنتی کوشیده‌اند بر مناطق بین خود و اروپای غربی مسلط شوند، و امروزه* نیز آنان به‌طور کامل به دفاع از اروپای شرقی متعهدند. همان‌طور که پیمان ورشو مقرر می‌دارد، آنان احتمالاً در برابر حمله به این منطقه آنچنان واکنشی نشان می‌دهند که گویی حمله‌ای به خود اتحاد شوروی صورت گرفته است. به همین‌ترتیب، ایالات متحده نیز به موجب پیمان ناتو متعهد است هر حمله به یکی از متحدان اروپایی خود را به‌مثابه حمله‌ای به خودش تلقی کند. به‌رغم تغییرات حکومت در واشنگتن، هدف حفظ امنیت آمریکا از راه دفاع از اروپای غربی، از ۱۹۴۹ پابرجا مانده است. از این‌رو در ایالات متحده تقریباً اتفاق‌نظر وجود دارد که استقلال و تمامیت ارضی کشورهای اروپایی غربی جزو منافع «حیاتی» ایالات متحده است.

اسرائیل نمونه کشور کوچکی است که منابع زیادی را جهت دستیابی به مرزهایی اختصاص داده است که به‌زعمش برای آن ایجاد امنیت کرده و سرزمینهایی را در برمی‌گیرد که به‌طور سنتی بخشی از کشور تاریخی** یهود تلقی می‌شدند. برای بسیاری از اسرائیلی‌ها کنترل

---

*. این مطالب مربوط به زمان قبل از انحلال پیمان ورشو بود.

**. این ادعای اسرائیل با واقعیتهای تاریخی به هیچ‌وجه انطباق ندارد.

نظامی بر بلندی‌های جولان و اشغال ساحل غربی رود اردن منافعی حیاتی هستند که باید به هر قیمت حفظ شوند. البته، مسئله این است که فلسطینیان عمدتاً در اراضی ساحل غربی ساکن هستند، کسانی که حضور اسرائیل در آنجا را به‌طور بنیادین با منافع «حیاتی» خود- یعنی ایجاد یک دولت مستقل فلسطینی- ناسازگار تلقی می‌کنند. در مواردی که منافع اساسی دو واحد سیاسی به این طریق با یکدیگر تداخل پیدا کند، یافتن نوعی راه‌حل سیاسی که برای هر دو طرف رضایت‌بخش باشد، فوق‌العاده دشوار می‌شود.

پس از حفظ موجودیت خود و دفاع از منافع حیاتی استراتژیک، ارزش یا منافع «حیاتی» برجسته دیگر، حفظ وحدت قومی، مذهبی یا زبانی است. امروزه مشروع‌ترین مبانی مرزبندی‌ها به تقسیمات قومی، زبانی یا مذهبی مربوط می‌شوند که اهمیتشان کمتر از ناسیونالیسم، در دوران عظمتش طی سده نوزدهم نیست. سرزمینهایی که بنا به معیارهای تاریخی یا استراتژیک چندپاره شدند، یعنی سرزمینهایی که در آنها گروههای قومی به‌طور غیرمنطقی میان چند دولت تقسیم گردیده‌اند، احتمال دارد به‌خاطر تلاش دولتهای همجوار برای «آزادسازی» خویشاوندان خود از قید حکومت خارجی، به صورت مناطق برخورد درآیند. عملیات براندازی، جنبشهای خواستار اعاده سرزمین*، و گاه جنگ نژادی اغلب نتیجه مرزهایی هستند که میان گروههای قومی، زبانی یا مذهبی، جدایی افکنده‌اند. تقریباً در همه مناطقی که چنین تقسیم‌بندی‌های غیرمنطقی صورت گرفته است، حکومتها برقراری وحدت مجدد را هدف اصلی سیاست خارجی خود قرار داده‌اند و گاه چنان ارزش والایی برای این هدف قائل‌اند که حتی حاضرند برای‌دستیابی به آن نیروی عظیمی را به‌کار گیرند. جنگهای کشمیر، بحرانهای متناوب در مورد برلین و آلمان تقسیم شده، و میان اتریش و ایتالیا بر سر تیرول Tyrol، تشنجات میان کنیا و سومالی، سومالی و اتیوپی، و جنگهای کره، ویتنام و قبرس، اساساً بدین‌خاطر پس از جنگ جهانی دوم به‌وجود آمده‌اند که یک حکومت با تهدید، براندازی یا

*. Irredentist movements.

حمله نظامی تمام‌عیار می‌کوشید مردمانی را که از لحاظ قومی به آن وابسته بودند و در کشورهای همسایه زندگی می‌کردند، به‌خود منضم ساخته و از آنان دفاع کند.

دنبال کردن این ارزشها و منافع «حیاتی» ایجاب می‌کند که از دیگر بازیگران نظام بین‌المللی نیز درخواستهایی به‌عمل آید. احتمال نمی‌رود که دولتهای دارای مرزهای تثبیت‌شده براساس تقسیمات قومی، که با سیاستهای دفاعی متداول از سرزمین و نظام اجتماعی خود حراست می‌کنند، حتی مزاحم کشورهای همجوار شوند. اما دولتهایی که در جستجوی مرزهای استراتژیک مطلوب‌تر و یا وحدت قومی هستند، معمولاً، حتی به بهای نادیده‌گرفتن ارزشها و منافع حیاتی همسایگان خود، به چنین اقدامی مبادرت می‌ورزند و بدین‌وسیله اختلافات خطرناکی را پدید می‌آورند.

این اختلافات، همواره به خشونت یا جنگ نمی‌انجامد، چرا که ممکن است تعابیر ارزشهای «حیاتی» یا «منافع حیاتی» در اوضاع و احوال مختلف گوناگون باشد. بریتانیایی‌ها، طی دهه‌های متمادی حاضر بودند با هر یورش داخلی یا خارجی به امپراتوری خود، در حد دفاع از شهر لندن مقابله کنند. اما در ۱۹۴۵ تنگناهای اقتصادی و نظامی برای حفظ امپراتوری آنچنان عظیم بود که بسیاری از رهبران انگلستان پذیرفتند که دیگر نمی‌توانند مستعمرات را به‌عنوان منافعی «حیاتی» که باید به هر قیمت حفظ شود، تلقی کنند. در دهه ۱۹۵۰، بسیاری از آلمانی‌ها وحدت مجدد دو آلمان را ارزشی «حیاتی» می‌پنداشتند. در دهه ۱۹۸۰ این امر به آرزویی بلندمدت‌تر تبدیل شده است.*

تفسیری غریب از ارزشها و منافع حیاتی در این نقطه‌نظر لنین دیده می‌شود که توسعه انقلاب جهانی، مهمتر از نجات رژیم بلشویک یا استقلال ملت روسیه است.[5] لنین تاحدی به

---

*. البته این آرزو در ۱۹۹۰ به واقعیت پیوست.

۵ الویتی که لنین برای «انقلاب جهانی» قائل بود در اظهارات او خطاب به گروهی از دوستانش اندکی پس از انقلاب بلشویکی نمایان است. «ما مشغول تأسیس یک دولت سوسیالیست هستیم. از حالا روسیه نخستین دولتی می‌باشد که در آن رژیم سوسیالیست مستقر شده است. آه سرهایتان را بالا بگیرید. خوب، شما بازهم

خاطر تعهد استثنایی خود به انقلاب جهانی حاضر شد که در معاهده برست‌لیتوفسک Brest Litovsk* تقریباً یک‌چهارم سرزمین سنتی روسیه و نیمی از جمعیت این کشور را به آلمان واگذار کند. در این مورد، گرچه هدف انقلاب جهانی با درنظر گرفتن معیار زمان هدفی میان‌مدت محسوب می‌شد، اما به‌خاطر ارزشی که لنین برای رسیدن به آن قائل بود، نفعی حیاتی به‌شمار می‌آمد. به هرحال، جانشینان لنین با مطرح‌ساختن اینکه دفاع از سرزمین روسیه و دولت شوروی به جای پیشبرد انقلاب، نخستین اولویت سیاست خارجی آن دولت است، ایستارهای کاملاً متفاوت ـ و سنتی‌تری ـ اتخاذ کردند.[۶] اولویتهای لنین در مورد سیاست خارجی استثنایی بود. در بیشتر موارد سیاستگذاران با صراحت اعلام می‌دارند یا با اعمال خود آشکار می‌سازند که هدف اصلی، که می‌توان برای آن هر میزان از فداکاری را طلب کرد، دفاع از میهن و هر سرزمین دیگری است که برای حفظ موجودیت و نظام سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و یا به گفته عده‌ای «شیوه زندگی»** خاصی لازم دانسته می‌شود.

امروزه بیشتر حکومتها، حتی بسیاری از حکومتهای استبدادی، بر این پایه ظهور و سقوط می‌کنند که چگونه و به چه میزان می‌توانند اقدامهای اقتصادی، اجتماعی و رفاهی را برای شهروندان خود انجام دهند. بنابراین، یک هدف «حیاتی» اصلی در سیاست خارجی ترکیبی است از خط‌مشی‌هایی که حکومتها باید برای برآوردن انتظارات و آرزوهای شهروندان خود در زمینه سطح درآمد، اشتغال، ارائه هزاران خدمت دولتی و مانند آنها تنظیم کنند. سیاستهایی که

شگفتیهای بیشتری در راه دارید: این مسئله روسیه نیست. نه، آقایان من از سر روسیه می‌گذرم این تنها یک مرحله از راهمان به سوی انقلاب جهانی است که باید آن را طی کنیم!» به نقل از:

Robert S. Payne, *The Life and Death of Lenin* (New York: Simon & Schuster, 1964), p. 418.

*. این معاهده در ۱۹۱۸ میان حکومت شوروی و آلمان منعقد شد.

۶. برای مثال، خروشچف، نخست وزیر پیشین شوروی، در پاسخ به ادعای چینی‌ها نسبت به بعضی از سرزمینهای روسی اعلام داشت: «مرزهایمان مقدس و غیرقابل‌تغییر بوده و هر تلاشی برای تغییر آنها از راه زور، به معنای جنگ است.» به نقل از گزارش مورخ ۱۳ سپتامبر ۱۹۶۴ یونایتدپرس.

**. Way of Life.

در خدمت به حداکثر رساندن هدفهای رفاهی قرار می‌گیرند، به اقدامهای داخلی مانند وضع مالیات و سیاست پولی محدود نمی‌شوند. از لحاظ اقتصادی، بیشتر کشورها برای به‌دست‌آوردن بازارهای بزرگتر و دسترسی به مواد خام و منابع انرژی و افزایش اشتغال در داخل، باید با خارج رابطه تجاری داشته باشند. اقتصاد معدودی از کشورها، تقریباً خودکفاست و این کشورها بدون دسترسی به بازارها و منابع عرضه خارجی، فقط می‌توانند سطح زندگی پایینی را حفظ کنند. بنابراین، برای بسیاری از دولتها سیاست تجارت خارجی «سیاستی عالی»* است؛ زیرا فواید بسیاری را دربر دارد. حکومتها، زمان زیادی را صرف بحث و مذاکره در مورد قواعد و مقرراتی کرده‌اند که مبادلات اقتصادی خارجی را «عادلانه» گردانند و فرصتهای تجارت و سرمایه‌گذاری را به حداکثر رساند. بنابراین ما هدفهای رفاهی را در زمره هدفهای «حیاتی» قرار می‌دهیم، زیرا حکومتها عموماً آنها را چنان تصور می‌کنند که توجه دائم لازم دارند، شکست در تأمین یا پیشبرد آنها اغلب منجر به سقوط انواع مختلف رژیمها می‌شود و مردم عموماً ابعاد اقتصادی زندگی خود را به یک «شیوه زندگی» ملی مربوط می‌سازند. به هرحال، باید توجه داشت که از نظر معدود رژیمهای پادشاهی باقی‌مانده در جهان، توجه به رفاه عمومی در رده کاملاً پایینی قرار دارد، یعنی بسیار عقب‌تر از اولویتی که آنها برای افزایش ثروت و حیثیت شخصی خود قائل‌اند.

هدفهای میان‌مدت

گاه حکومتها خود را به پیشبرد منافع خصوصی شهروندانشان در خارج متعهد می‌سازند، اعم از اینکه منافع مزبور با نیازهای اجتماعی کلی ارتباط داشته باشد یا نه. این حکومتها، به جای تشویق گسترش کلی تجارت یا دسترسی به بازارهای خارجی، ممکن است زیر فشار گروههای داخلی یا منافع اقتصادی اتباع فعال در خارج، به اقداماتی در سیاست خارجی

---

*. High Policy.

دست یازند که با منافع جامعه در کل ارتباط اندکی دارد. برای مثال، حکومت آمریکا در اوایل سده بیستم قدرت و منابع خود را به حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خارجی شرکتهای خصوصی که در آمریکای لاتین فعالیت می‌کردند، تخصیص داد. آمریکا اساساً برای تضمین منافع این شرکتها، اغلب در امور داخلی دولتهای منطقه کارائیب و آمریکای مرکزی دخالت می‌کرد و در این راه، گاه نیروی نظامی را به کار می‌گرفت. به این دلیل بود که منافع خصوصی تجاری به هدفهای میان‌مدت حکومت تبدیل شد، گرچه این منافع گاه ارتباط اندکی با سطح کلی رفاه اجتماعی در خود ایالات متحده‌داشتند.

نوع دوم از هدفهای میان‌مدت، به افزایش حیثیت دولت در نظام بین‌المللی مربوط می‌شود. در گذشته، همانند امروز، افزایش حیثیت عمدتاً با اقدامات دیپلماتیک و نمایش توانایی‌های نظامی صورت می‌پذیرفت؛ اما در دوران ما حیثیت به‌طور فزاینده‌ای برحسب سطح توسعه صنعتی و مهارتهای علمی و تکنولوژیک سنجیده می‌شود. افزون بر این، آن دسته از نخبگان سیاسی دولتهای رو به رشد که واقعاً نسبت به فقر مردم خود حساس‌اند، برای پاسخگویی به فشارهای داخلی در زمینه دستیابی به معیارهای بالاتر زندگی، ممکن است برنامه‌های توسعه گسترده‌ای را عمدتاً به‌خاطر افزایش حیثیت بین‌المللی دولت به اجرا درآورند. توسعه، به صورت یک هدف ملی بزرگ عصر ما درآمده است و بدین‌منظور، دولتها تلاش می‌کنند با تخصیص منابعی، تقریباً به همان‌اندازه که برای تأمین برخی ارزشها و منافع «حیاتی» لازم است، به آن هدف تحقق بخشند. این هدف میان‌مدت، محدودیت زمانی خاصی ندارد، اما بیشتر رهبران امروزی در کشورهای در حال توسعه امیدوارند در طول حیات خود بتوانند گام نخست را برای رسیدن به سطح کشورهای از نظر اقتصادی پیشرفته‌تر بردارند.

کشورهای صنعتی و قدرتهای بزرگ می‌توانند با اتخاذ سیاستها و اقداماتی، از جمله گسترش توانایی‌های نظامی، اعطای کمکهای خارجی، اقدامات دیپلماتیک- مانند بازدیدهای متقابل سران دولت و برپایی نمایشگاههای صنعتی و علمی- بویژه از راه توسعه سلاحهای

هسته‌ای و کسب توان اکتشاف فضای ماورای جوّ- حیثیت بین‌المللی خـود را افـزایش دهـند. امروزه، برخورداری از توانایی هسته‌ای مستقل احتمالاً مهمترین شاخص تعیین موقع نظامی و دیپلماتیک یک دولت است. دامنه خواستهای ناشی از هدف افزایش حیثیت گسترده است. اما دست‌کم در زمان ما به‌نظر نمی‌رسد که با منافع یا ارزشهای «حیاتی» دولتهای دیگـر بـرخـورد داشته‌باشند.

سومین دسته از هدفهای میان‌مدت، شکلهای گوناگونی از گسترش سلطه* یا امپریالیسم را شامل می‌شود. بعضی دولتها نسبت به سرزمین همسایه چشم طمع دارند، حتی اگر سرزمین مزبور فاقد هرگونه شرایط مهم لازم برای حفظ امنیت یا وحدت قومی باشد. در این مورد توسعه ارضی به‌خودی‌خود به صورت یک هدف درمی‌آید، اعم از اینکه بـه نـیازهای اسـتراتـژیک، اقتصادی یا اجتماعی پاسخ گوید یا نه. دیگر دولتها اشغال سرزمین خارجی را هدف ندارند، بلکه به دنبال امتیازاتی، از جمله دسترسی به موادخام، بازار و راههای تجاری هستند که نمی‌توانند از راههای متداول در تجارت یا دیپلماسی آنها را کسب کنند. کنترل و دسترسی انحصاری ممکن است با ایجاد مستعمرات، تحت‌الحمایه‌ها، «دولتهای پیرو» یا «مناطق نفوذ»** حـاصل آید. گسترش سلطه ایدئولوژیک نیز در شکلهای مـتعددی رواج دارد و ایـن در مـواردی است کـه کارگزاران دولت متعهد می‌شوند ارزشهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دولت خود را در خارج ترویج دهند و یا دیگر مردمان را به سوی اعتقاد مذهبی، فرهنگی یا سیاسی خاصی جلب کنند.

امپریالیسم اروپایی در آفریقا طی سالهای ۱۸۷۰ تا ۱۹۰۰، ترکیبی از ایـن هـدفهای عمومی و خصوصی، اقتصادی و ایدئولوژیک بود. شهروندان اروپایی اغلب برای یافتن ثروت، پایان دادن به تجارت برده توسط اعراب و مسیحی‌کردن «وحشیان» به قاره سیاه سفر می‌کردند و سپس حکومتهای خود را وادار می‌ساختند که مستعمرات و تشکیلات اداری منظمی در آنجا

---

*. Self- extension.

**. Sphere of influence.

به‌وجود آورند تا بتوانند فعالیتهای خود را با سهولت و امنیت بیشتری دنبال کنند. به محض اینکه یک حکومت برای کمک به شهروندان، چنین مستعمره‌ای را ایجاد می‌کرد، خود را از بابت حفظ کنترل انحصاری بر منطقهٔ مورد بحث متعهد می‌گرداند. در چنین مواردی، منافع شهروندان خصوصی به هدفهای میان‌مدت حکومتها مبدل می‌شد و به محض ایجاد امپراتوری‌ها یا مستعمرات، به صورت منافع «حیاتی» جمعی درمی‌آمدند که باید به هر قیمتی از آنها دفاع می‌شد.

در سالهای اخیر، روسیهٔ دوران استالین، ایتالیای زمان موسولینی و چین کمونیست نمونه دولتهایی هستند که برای هدفهای اقتصادی یا استراتژیک خود، گسترش ارضی در منطقه را دنبال کرده و در عین‌حال، همزمان ایدئولوژی یا نظام ارزشی سیاسی خاصی را در خارج ترویج داده‌اند. توسعه ارضی روسیه به طرف آسیای مرکزی- روندی که تزارها به خاطر هدفهای مذهبی، اقتصادی و نظامی آغاز کردند- پس از ۱۹۱۷ نیز همچنان ادامه یافت؛ زیرا انگیزه اشاعه سوسیالیسم در میان مردمان بومی این منطقه فوریت تازه‌ای به این هدف بخشید. توسعه ارضی ایتالیا در اتیوپی و آلبانی بین سالهای ۱۹۳۶ و ۱۹۴۱ به‌طور عمده به خاطر کسب حیثیت- و در مورد آلبانی- مقابله با فتوحات هیتلر در جاهای دیگر بود. چین کمونیست به دلایل سنتی، استراتژیک و ایدئولوژیک، تبت را در سالهای ۱۹۵۱- ۱۹۵۰ ضمیمه خود ساخت.

غیر از این سه نوع هدف میان‌مدت متداول، هزاران هدف وجود دارد که حکومتها انتخاب می‌کنند: یعنی حمایت از دوستان و متحدان، ترویج حقوق بشر، تنظیم قواعد محیط زیست، توسعه نهادها، قوانین و مقررات بین‌المللی (البته، همیشه به شیوه‌هایی که برای هر دولتی مطلوب باشد) که به ایجاد ثبات در مناسبات بین‌المللی و قابلیت پیش‌بینی برای آن یاری می‌دهند و کمک به کسانی که به عقیده یک حکومت باید «آزاد» شوند. همچنین می‌توان طرحهای مربوط به وحدت منطقه‌ای، بازارهای مشترک، همکاری‌های امنیتی و مانند آنها را در مقوله هدفهای میان‌مدت قرار داد. حکومتها برای تحقق طرحهای مزبور کار می‌کنند و

بدین‌منظور منابعی را برای آنها تخصیص می‌دهند، اما این طرحها به یک معنا اختیاری هستند؛ زیرا شکست در توافق با حکومتهای دیگر بر سر چنین مسائلی بندرت امنیت و رفاه دولت را به مخاطره می‌اندازد.

هدفهای بلندمدت

هدفهای بلندمدت عبارت‌اند از: طرحها، رؤیاها و پندارهای مربوط به سازمان سیاسی یا ایدئولوژیک غایی نظام بین‌المللی، قواعد حاکم بر روابط درون نظام مزبور و نقش دولتهای خاص در این نظام. تفاوت بین هدفهای میان‌مدت و بلندمدت، تنها به تفاوت در عامل زمان که ذاتی آنهاست، مربوط نمی‌شود؛ بلکه همچنین میان آنها تفاوت مهمی از لحاظ دامنه وجود دارد. دولتها به هنگام پافشاری بر هدفهای میان‌مدت، درخواستهایی خاص از دولتهایی خاص دارند؛ اما در تعقیب هدفهای بلندمدت، درخواستهای دولتها معمولاً جهانی است، زیرا هدف آنها چیزی کمتر از بازسازی کل نظام بین‌المللی طبق طرح پای‌بندی دارای کاربرد جهانی نیست. همان‌گونه که لنین به‌عنوان یکی از پندارگرایان بزرگ معاصر، در ۱۹۲۰ نوشت:

> «همواره‌می‌دانسته‌ایم‌وهیچ‌گاه‌فراموش‌نخواهیم‌کرد که‌وظیفه ما، وظیفه‌ای‌بین‌المللی‌است و تا زمانی که در همه‌دولتها، از جمله در ثروتمندترین و متمدن‌ترین‌آنها، تغییرات‌عظیمی رخ‌ندهد، پیروزی‌ما (در روسیه) تنها نیمی‌از یک‌پیروزی و شایدهم‌کمتر ازآن است.»[۷]

از آنجا که انهدام یک نظم بین‌المللی مستقر و بازسازی آن به شکلی دیگر، با هدفهای میان‌مدت و «حیاتی» اعضایش آشکارا تعارض دارد، لذا در نظامی که در آن یک یا چند بازیگر خود را در برابر چنین طرحهایی متعهد گردانند، آن نظام ثبات خود را از دست خواهد داد و به صورتی درخواهد آمد که در آن برخورد بین‌المللی شدید است.

---

7. V.I. Lenin, *Collected Works*, Vol. 31 (Moscow: Foreign Languages Publishing House, 1916), 371.

بعضی از این پندارها ممکن است با نشأت‌گرفتن از یک فلسفه سیاسی یا مذهبی منسجم به‌گونه‌ای روشن ترسیم شود. دیگر پندارها، مانند تصور هیتلر از «رایش هزار ساله»* و «نظم جدید» اروپایی** صرفاً تصاویری مبهم از وضعیت آتی امور به‌شمار می‌روند. اما این صراحت یا عقلانیت یک پندار نیست که سبب تنشها و برخورد بین‌المللی می‌گردد، بلکه میزان تمایل یک واحد سیاسی در مورد تخصیص امکانات و منابعش برای تحقق این پندار است که تنشها و برخورد بین‌المللی را موجب می‌شود. در حالی که حکومت شوروی در سالهای اخیر برای پیشبرد هدفهای بلندمدت خود با احتیاط عمل می‌کرده است، هیتلر در تعقیب پندارهایش، منابع انسانی و مادی بسیار عظیمی را تجهیز کرد، او در واقع مایل بود به خاطر ایجاد «نظم جدید»، آلمان را نابود ساخته تمامی هدفهای میان‌مدتش را فدا کند.

هدفهای بلندمدت معاصر

طرحهای نجات‌بخش (مسیحایی) برای تجدید سازمان قاره‌ها یا کل جهان بندرت با موفقیت همراه‌اند، زیرا دولتهای مورد تهدید، که منافعشان در شرایط دیگر نمی‌توانست همساز گردد، به یکدیگر می‌پیوندند تا قدرت نظامی برتری به‌وجود آورند و در نهایت، دولت انقلابی را در جنگهای خونین نابود سازند. جنگهای انقلاب فرانسه، جنگهای ناپلئون، شکست هیتلر در اروپا و شکست ژاپن در آسیا، پس از اینکه در ایجاد «منطقه با هم خوشبخت آسیای شرقی اعظم»*** تقریباً موفق شده بود، نمونه‌هایی از این جنگهای خونین هستند. به هرحال، در مورد هدفهای بلندمدت شوروی، عنصر تازه‌ای مشاهده می‌شود. گرچه روس‌ها وظیفه خود می‌دانند که انقلاب در خارج را تشویق کرده، از آن حمایت کنند، اما دکترین سیاسی‌شان از آنان

---

*. Thousand- Year Reich.

**. European "New Order".

***. Greater East Asia Co- Prosperity Sphere.

نمی‌خواهد که در این زمینه اصرار بیش از حد داشته باشند؛ زیرا مارکس مدعی بود که هدف کمونیسم جهانی در هرحال بنابر قوانین غیرقابل اجتناب تحول تاریخی تحقق خواهد یافت. وجود این عنصر موجبیت* تاریخ در مارکسیسم، به سیاستگذاران شوروی انعطافی می‌بخشد که در دیگر فلسفه‌های جهان‌شمول یافت نمی‌شود. آنان یا می‌توانند انقلاب را صادر کرده، از جنبشهای کمونیستی محلی با دادن کمکهای فراوان حمایت کنند و یا با اطمینان از اینکه تاریخ در هر صورت مطابق الگوی مارکسیستی تحول خواهد یافت، منابع خود را برای توسعه اقتصادی نگاه دارند. ناپلئون، هیتلر، و امپریالیستهای ژاپنی بر این باور نبودند که «تاریخ» به نفعشان است و بنابراین، تنها از راه اقدامات تجاوزکارانه می‌توانستند به هدفهای بلندمدت خود نایل آیند.

رهبران کمونیست روسیه کوشیده‌اند تصویری از جهان ارائه دهند که پس از تکمیل انقلاب کارگری وجود خواهد داشت، گرچه امکان انتخاب میان شتاب‌بخشیدن به روندهای تاریخی یا اجازه‌دادن به سیر عادی این روندها به سوی هدفهای از پیش تعیین‌شده را دریافته‌اند. از آنجا که انقلاب روسیه نخستین نظم سوسیالیستی بادوام را بنا نهاد، طبیعی بود که نظریه‌پردازان بلشویک از سازمان جامعه خود به‌عنوان نمونه‌ای برای کل جهان استفاده کنند. از این‌رو، جهان جدید، دست‌کم در آغاز، می‌بایست برپایه اصول فدرالیسم ناظر بر روابط واحدهای تشکیل‌دهنده، اقتصاد سوسیالیستی‌وحکومت (یا «دیکتاتوری‌پرولتاریای» شوراهای‌کارگران و دهقانان‌سازمان‌یابد. اما در این نظم جدید وضعیت دولتهای ملی و بویژه نقش نخستین دولت ملی سوسیالیستی چه باید باشد؟

در مورد ماهیت تصویری که شوروی از نظم غایی کمونیستی جهانی ارائه می‌دهد اختلاف‌نظرهایی وجود دارد. برخی کارشناسان غربی، با اشاره به روابط این کشور با دولتهای پیرو (اقمار) در دهۀ ۱۹۵۰، تمایل حزب کمونیست روسیه به تعیین هدفها، استراتژی و

---

*. Determinism.

تاکتیکهای جنبش کمونیستی بین‌المللی و سلطه‌اش بر بسیاری از جنبشهای انقلابی، استدلال می‌کنند آنچه شوروی ارائه می‌دهد، تصویر جهانی کمونیست‌شده و تابع منافع روسیه به‌عنوان مرکز است؛ یعنی نوع کمونیستی امپراتوری رم.

لنین در اظهارات اولیه خود اشاره‌ای به این موضوع نکرده بود که فدراسیون جهانی غایی دولتهای سوسیالیستی باید زیر سلطه روس‌ها باشد، اما اظهارات و اقدامات بعدی رهبران کمونیست به‌گونه‌ای فزاینده اتحاد شوروی را به‌عنوان هسته اصلی نظم جدید می‌شناساند. بنابراین، پیشرفت به سوی هدفهای غایی، با عظمت و آیندهٔ این دولت پیوندی تنگاتنگ یافت. در ضمن اصل اساسی پیوستن داوطلبانه دولتهای سوسیالیستی به یک فدراسیون بزرگ به‌نحو فزاینده‌ای تحت‌الشعاع تفسیر شوروی از فدرالیسم در درون مرزهایش قرار گرفت. بخشهای غیرروسی اتحاد شوروی در بسیاری از امور سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، از لحاظ نظری خودمختاری داشتند، اما در دوره استالین سراسر اتحاد شوروی شدیداً تحت فرمان مسکو بود. نمودهای «ناسیونالیسم بورژوائی»* در واحدهای تشکیل‌دهنده اتحاد شوروی، با تصفیه‌ها، اعدامهای زیاد، زندانی‌کردن و کوچ‌دادن اجباری «عناصر غیرقابل‌اطمینان» مواجه شد. سیاست شوروی در قبال همسایگان اروپای شرقی خود پس از جنگ جهانی دوم نیز با فکر فدرالیسم داوطلبانه، که یکی از اصول اساسی نظم جدید کمونیستی بود، تضاد داشت.

به نظر برخی نظریه‌پردازان روس، حتی اصل فدرالیسم جنبه گذرا داشت. تشکیل فدراسیون صرفاً به‌عنوان شیوه‌ای درنظر گرفته شده بود که اتحاد سیاسی مردمان و فرهنگهای مختلف را میسر سازد. براساس نظرات کمینترن** در سال ۱۹۲۰، ضرورت داشت که برای

---

*. Bourgeois Nationalism.

**. Comintern.

این واژه مخفف «بین‌الملل کمونیست» Communist International بوده و منظور همان بین‌الملل سوم است. کمینترن به‌عنوان اتحادیه احزاب کمونیست جهان در ۱۹۱۹ تشکیل گردید و هدف اعلام شده آن پیشبرد انقلاب جهانی بود.

تشکیل یک اتحاد فدرالی هرچه منسجم‌تر، کوشش به‌عمل آید، اما این فدراسیون تنها شکلی گذرا در مسیر وحدت کامل به‌شمار می‌آمد. امید می‌رفت تشکیل فدراسیون، گرایش به ایجاد یک اقتصاد واحد جهانی را که پرولتاریای همه ملتها طبق برنامه‌ای مشترک آن را سازمان دهند، تقویت کند.[۸] انتظار می‌رفت که جمهوری‌های دیگر شوروی،با جمهوری روسیه، فدراسیونی را تشکیل دهند (اقدامی که از نظر استالین در صورت لزوم می‌توانست با استفاده از زور همراه باشد) که سرانجام به صورت یک فدراسیون شورایی جهانی* درآید. این نیز به‌نوبه خود می‌بایست به دولت جهانی واحد شدیداً متمرکز تبدیل شود.

دیگر ناظران مسائل کمونیسم، به تصویری مساوات‌طلبانه‌تر در نوشته و فلسفه کمونیستی اشاره می‌کنند.[۹] آنان با تأکید بر مفهوم یک «جامعه مشترک‌المنافع» کمونیستی، مبتنی‌بر روابط برادرانه میان طرفها و دولتهای برخوردار از حق حاکمیت و برابری، استدلال می‌کنند که مسکو جز در مورد سازماندهی و حمایت از سرنگون‌سازی رژیمهای بورژوا، لزوماً مرکز یک امپراتوری نخواهد بود. شوروی به‌عنوان نخستین دولت سوسیالیستی تنها یک جلودار خواهد ماند و همچون سرمشقی برای دیگر دولتهای انقلابی عمل خواهد کرد. بدین‌ترتیب، تصویری از یک انقلاب دائماً در حال گسترش برای ایجاد نظمی جهانی متشکل از دولتهای دارای حق حاکمیت ارائه می‌شود که چندان تفاوتی با نظام کنونی ندارد، جز اینکه همه دولتها به یک نظام اقتصادی-اجتماعی و فلسفهٔ سیاسی مشترک می‌پیوندند.

سخنرانی‌های حاوی شواهدی در مورد هدفهای بلندمدت شوروی مبهم‌اند. برای مثال

---

۸. بنگرید:

Elliott R. Goodman, *The Soviet Design for a World State* (New York: Columbia University Press, 1960), p. 233.

*. World Soviet Federation.

۹. بنگرید:

William Welch, "The Sources of Soviet Conduct: A Note on Method," *Background*, 6 (1963), 17-28.

در بیست‌وچهارمین کنگره حزب کمونیست شوروی در مارس ۱۹۷۱، دبیرکل حزب، لئونید برژنف، به جهانی از نظر ایدئولوژیک همبسته، اما از نظر حاکمیت تاحدی «آزاد» اشاره داشت. وی دولتهای سوسیالیستی را به صورت «خانواده‌ای متحد از ملتها تصویر کرد که با هم جامعهٔ جدیدی را می‌سازند و از آن دفاع می‌کنند و... دانش و تجربه یکدیگر را افزایش می‌دهند». این خانواده، «نیرومند و متحد» بوده و «مردم جهان آن را به‌مثابه نمونه‌ای از جامعه جهانی آتی مرکب از ملتهای آزاد تلقی می‌کنند.»[10]

سیاستگذاران شوروی تا چه زمانی دولت جهانی یا جامعه مشترک‌المنافع کمونیستی را به‌عنوان هدف بلندمدت سیاستهای خود تلقی خواهند کرد؟ چه محدوده زمانی و چه مقدار از منابع ملی را مایل‌اند برای دستیابی به آن هدف تخصیص دهند؟ لنین با این باور که پرولتاریای آلمان در ۱۹۱۸ یا ۱۹۱۹ قدرت را به دست می‌گیرد، و اندک زمانی پس از آن دولتهای بورژوایی بقیه اروپا را نیز ساقط می‌کند، پیروزی جهانی سوسیالیسم را در زمان حیات خویش انتظار داشت. از نظر وی انقلاب جهانی هدفی «حیاتی» یا دست‌کم میان‌مدت بود که می‌بایست آن را حتی به بهای نادیده‌گرفتن تمامیت ارضی شوروی به دست آورد. برای مثال در ۱۹۱۹ لنین اعلام کرد طولی نخواهد کشید که کمونیسم در سراسر جهان پیروز خواهد شد و او تشکیل جمهوری فدرال شورایی جهانشمول را خواهد دید.[11] او بعداً در همین سال، حتی پیش‌بینی کرد که در ژوئیه ۱۹۲۰ تمام کمونیست‌ها پیروزی این «جمهوری شورایی بین‌المللی»* را شادباش خواهند گفت.[12] نظر به اینکه لنین باور داشت که در نتیجه تضادهای درون سرمایه‌داری و فروپاشی نظم عمومی در بسیاری از دولتها پس از جنگ جهانی اول، این تحولات به‌گونه‌ای اجتناب‌ناپذیر رخ

---

10. *Documents of the 24th Congress of the Communist Party of the Soviet Union* (Moscow: Novosti Press Agency, 1971), 19.

11. Goodman, *The Soviet Design for a World State*, p. 32.

*. International Soviet Republic.

12. *Ibid.*

می‌دهند، بنابراین حکومت شوروی می‌توانست فعالیتهایش را به بهره‌برداری از «وضعیتهای انقلابی»* در خارج، از راه تحریک و تبلیغ، محدود کند به استثنای مبارزه این کشور علیه لهستان در ۱۹۲۰، لنین برخلاف استالین، معتقد نبود که دولت شوروی برای تحمیل رژیمهای کمونیستی به دیگران باید از قدرت نظامی استفاده کند.

استالین قبول داشت که نظم جدید نمی‌تواند به‌وجود آید مگر اینکه دولت برای رسیدن به این هدف از قدرت ملی، نفوذ و منابع خود استفاده کند. ایجاد نظم جدید نه‌تنها به صورت هدف کمونیسم درآمد، بلکه هدف سیاست خارجی شوروی نیز قرار گرفت. همچنین استالین به پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه لنین درباره قریب‌الوقوع‌بودن انقلاب جهانی اعتقاد نداشت. نظریه‌پردازان استالین به‌جای پیش‌بینی سقوط سرمایه‌داری در سال بعد، یا حتی در دهه بعد، از «مراحل تاریخی» طولانی سخن به میان آوردند که به دلخواه خود می‌توانستند تقریباً هر دوره زمانی را برای آنها تخصیص دهند. هرچه ارتباط اصول مارکسیسم ـ لنینیسم با بسیاری از مسائل جامعه امروزین کمتر شد، هدف غایی به آینده‌ای دورتر موکول گردید. برای مثال، در ۱۹۳۵ یک کمونیست کهنه کار خطاب به هفتمین کنگره جهانی کومینترن گفت که در قیاس با مدت زمانی که بورژوازی سرمایه‌داری را جانشین فئودالیسم کرد، کمونیسم برای دستیابی به پیروزی جهانی به زمان کوتاهتری نیاز دارد. طبق برآورد او، پیروزی جهانی کمونیسم حدود سال ۱۹۶۰ تحقق می‌یافت. در ۱۹۵۲ یک اقتصاددان روس پیش‌بینی کرد که سرمایه‌داری در دومین مرحله بحران خود به‌سر می‌برد (مرحله نخست در فاصله دو جنگ جهانی بود) و اینکه در مرحله مزبور یک مدت «طولانی» همزیستی میان سرمایه‌داری و کمونیسم وجود دارد. در پایان سده حاضر، همزیستی دیگر ضرورتی ندارد. چرا که تا آن زمان کمونیسم بر سراسر جهان چیره شده است.[۱۳] از نظر لنین این هدف بلندمدت طی چند ماه تحقق می‌یافت؛ از دیدگاه استالین این هدفی بود که

---

*. Revolutionary Situations.

13. *Ibid.*, pp. 188-89.

دیپلماتها و ارتش سرخ می‌بایست آن را برای دو یا چند دهه دنبال کنند؛ به اعتقاد خروشچف، انجام این مأموریت برعهده چند نسل بعد گذاشته شد.[۱۴] امروزه بندرت از این موضوع بحثی به میان می‌آید. به موازات موکول‌کردن این حد زمانی به آینده دورتر، به‌نظر می‌رسد هدفهای میان‌مدت همچون بناکردن کمونیسم در روسیه شوروی و افزایش حیثیت دیپلماتیک آن کشور در سراسر جهان، سهم فزاینده‌ای از اوقات سیاستگذاران شوروی و منابع روسیه را به خود اختصاص می‌دهند.

هنری کیسینجر، وزیر امور خارجه پیشین ایالات متحده، هدفهای بلندمدت خود را به صراحت هدفهای لنین اعلام نکرد. با وجود این، کیسینجر اغلب نشان می‌داد که سیاستهایش متوجه اموری فراتر از یافتن راههایی عملی برای حل مسائل روزمره است که می‌تواند به اندازه مسائل اخیر اهمیت داشته باشد. برقراری روابط با چین و موضعگیری متفاوت با گذشته در برابر اتحاد شوروی، موسوم به «تشنج‌زدایی»* و اقدامات کنترل تسلیحات در سالت۱ و سالت۲**، اساساً وسایل درست برای دستیابی به هدفها در شرایطی بودند که «حل مشکلات (ما) از راه جنگ روزبه‌روز کمتر قابل تصور می‌شد و با گذشت زمان به صورت غیرقابل‌تصوری درمی‌آمد.»[۱۵] مبنای هدف مزبور قبول این فرض بود که برقراری روابط گسترده وایجاد وابستگی متقابل از احتمال وقوع جنگ می‌کاهد.

از دیدگاه کیسینجر، دومین هدف بلندمدت اصلی آن بود که همه حکومتها ـ بویژه حکومتهای اروپای غربی، ایالات متحده و ژاپن ـ دریابند که واقعیتهای وابستگی متقابل دیگر به کشورها اجازه نمی‌دهد درپی منافع ملی مغایر با منافع دیگران باشند. دنیایی که کیسینجر کوشید

---

۱۴. خروشچف گفت که در آمریکای شمالی نوه‌های نسل حاضر در نظامی سوسیالیستی زندگی خواهند کرد. بدین‌سان، تغییر مزبور می‌تواند هر زمانی در فاصله سالهای ۱۹۸۵ و ۲۰۲۰ رخ دهد.

*. Détente.

**. Strategic Arms Limitation Talks (SALT).

۱۵. مصاحبه منتشر شده در نیویورک تایمز مورخ ۱۳ اکتبر ۱۹۷۳، ص ۳۴.

برپا دارد، دنیایی است که در آن همه حکومتها یک «نفع جهانی» را می‌پذیرند و برنامه‌ها و اولویتهای ملی خود را به‌گونه‌ای طرح‌ریزی می‌کنند که متناسب با این نفع برتر باشد که کیسینجر تشخیص می‌داد که نیروهای زیادی در حال ایجاد یک «ساختار جهانی» جدید هستند. او اشاره می‌کرد که کنترل این نیروها از قدرت یک حکومت خارج است. از این‌رو، وظیفه سیاست خارجی انطباق با این نیروها و حل مسائل ناشی از آنها بدون توسل به خشونت است. بنابراین، در حالی‌که کیسینجر تصوری از یک نظم جهانی متفاوت در ذهن داشت، با اطمینان کمتری می‌گفت که سیاست خارجی به‌خودی‌خود می‌تواند چنین نظمی را به‌وجود آورد. اما برخلاف لنین، در اظهارات او اشاره‌ای مبنی‌براینکه دولت ملی درآینده بازیگری عمده در سیاست جهانی نیست، وجود نداشت.

کیسینجر به‌رغم تأکید بر واقعیت وابستگی متقابل، اعتقاد نداشت که بتوان قدرت را بنحو برابر در نظام بین‌المللی توزیع کرد. ساختار اصلی قدرت برای حفظ شکل ظاهری نظم بین‌المللی به برقراری توازنی تقریبی میان پنج مرکز قدرت، یعنی ایالات متحده، اروپا، اتحاد شوروی، ژاپن و چین بستگی دارد. تأکید اصلی سیاستهای وی از بین‌بردن جنگ سرد میان این کشورهای پیشتاز و همین‌طور ایجاد شبکه‌ای از پیوندهای اقتصادی، فرهنگی و دیپلماتیک بود که می‌توانست از احتمال برخوردهای مرگبار میان آنها بکاهد. کیسینجر فکر ایجاد منطقهٔ نفوذ برای هر یک از این قدرتها را قبول نکرد. (برای مثال، او به کنفرانس امنیت و همکاری اروپا، که به یک مفهوم ترتیبات مرزی ناشی از جنگ جهانی دوم را مشروعیت بخشید، اشتیاق زیادی نشان نداد)؛ اما اقداماتش برای خارج‌کردن ایالات متحده از آسیای جنوب شرقی و قبول مداخله پنهانی در شیلی نشان‌دهنده تأیید این امر است که هر یک از قدرتهای بزرگ در مناطق مجاور خود منافعی خاص دارد که باید محترم شمرده شود. بنابراین، توازن قوای پنج‌جانبه نه‌تنها به ایجاد ثبات در روابط متقابل قدرتهای واقع در مرکز کمک خواهد کرد، بلکه در جهان در حال توسعه نیز چنین ثباتی را به‌وجود خواهد آورد. شاید کیسینجر نقشی برای دولتهای قدرتمند

عربی تصور نمی‌کرد؛ او به‌طور علنی نپذیرفت که وابستگی متقابل در بیشتر موارد تنها در میان دولتهای صنعتی وجود دارد و اینکه وابستگی کشورهای جهان سوم سرانجام از بین می‌رود. در واقع ایستادگی آمریکاییان در برابر پیشنهاد گروه ۷۷* در مورد «نظم اقتصادی جهانی» جدید نشان می‌دهد که کیسینجر و مشاوران اصلی وی هیچ‌یک درباره نقش کشورهای در حال توسعه در این گروه دیپلماتیک جدید بدقت نیندیشیدند. به‌نظر نمی‌رسد که جنوب آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین جایگاه مهمی در دیدگاه بلندمدت کیسینجر داشتند.

حتی اگر رهبران یک دولت، هدفهای بلندمدت را به‌ترتیب گفته‌شده در بالا تعیین کنند، این هدفها لزوماً اقداماتی را که باید برای تحقق آنها صورت گیرد، مشخص نمی‌نمایند. یکی از اشتباهات متداول تحلیل‌گران ساده‌اندیش آن است که می‌پذیرند تنها هدف آمریکا در خارج ترویج ارزشهای لیبرالی و ابتکار آزاد است، یا هر مانور دیپلماتیک روسیه جزیی از طرح دقیقاً تنظیم‌شده‌ای برای کمونیست‌کردن جهان است. مطمئناً ایالات متحده در بسیاری از اقداماتش فعالانه می‌کوشد ارزشهای داخلی خود را در خارج رواج دهد. این امر یکی از هدفهای میان‌مدت آمریکا به‌شمار می‌رود. ایالات متحده به دولتهای دارای نهادهای سیاسی لیبرال پاداش می‌دهد، گاه از تأیید حکومتهایی ـ بویژه در آمریکای لاتین ـ که طبق روندهای قانون اساسی سرکار نیامده‌اند یا این روندها را رعایت نمی‌کنند، خودداری ورزیده است؛ این دولت کمکهای خارجی به حکومتهایی را که با خشونت قدرت را به دست گرفته‌اند، قطع کرده است؛ ایالات متحده گاه اصرار داشته است که دریافت‌کنندگان کمک، از این وجوه، برای ایجاد صنایع ملی در رقابت با مؤسسات خصوصی استفاده نکنند؛ این دولت از طریق برنامه‌های تبلیغاتی خود بر محاسن ارزشهای سیاسی و اجتماعی خاص خود تأکید گذارده است. از سوی دیگر، در مواردی که منافع

*. Group the 77's.

نام گروهی است در سازمان ملل متحد متشکل از کشورهای جهان سومی که هدف آن اتخاذ سیاستی هماهنگ در برابر قدرتهای بزرگ است. اعضای این گروه اکنون بالغ بر ۱۱۰ دولت هستند.

و هدفهای مهمتری وجود داشته‌اند، ایالات متحده نکوشیده «شیوه زندگی» خاص خـود را در خارج رواج دهد. این دولت با انواع رژیمها مناسباتی را برقرار کرده و اتحادهایی را به‌وجود آورده است؛ ایالات متحده به‌گروههای محافظه‌کار کمک کرده، اصل تعیین‌سرنوشت را نادیده گرفته و یا نسبت به ارزشهای اعلام‌شده در حیات اقتصادی و سیاسی دیگر کشـورها بـه‌طور رسـمی بی‌اعتنا مانده است. ایالات متحده در امور داخلی دیگـر دولتـها گـاه بـه صـورت حـمایت از رژیمهای محافظه‌کار در برابر گروههای رادیکال و گاه به صورت حفظ حکومتهای لیبرال در برابر توطئه‌های دست‌راستی دخالت کرده است. اتحاد شوروی و چین نیز همه نوع هدفهای سیاست خارجی را دنبال می‌کنند و منابع مختلفی را برای تحقق آنها اختصاص می‌دهند؛ اما این هدفها، صرف‌نظر از میزان تنوع آنها، سلسله اقدامات خاصی را دربر نمی‌گیرند.

اگر دولتی مایل باشد به زیان همسایگانش به مرزهای از نظر استراتـژیک مـطلوبتری دست یابد، می‌تواند این کار را با استفاده از تقریباً همه شیوه‌های مختلف از ترغیب گـرفته تـا تجاوز، انجام دهد. این دولت برای ترغیب می‌تواند قطعه‌ای از سرزمینش را بـه‌عنوان عـوض پیشنهاد کند، قول معاهده دوستی، کمک اقتصادی یا صدها نوع پاداش دیگر را بدهد. همچنین این دولت برای مجبورساختن طرف دیگر می‌تواند اتحادهایی را به‌وجود آورد و یا نـظامهای حکومتی کشورهای همسایه را براندازد و حکومتهای دست‌نشانده‌ای را تشکیل دهد که سرزمین موردنظر را به او واگذار کنند. هدف شوروی برای تشکیل یک دولت کـمونیست جـهانی، یـا مشترک‌المنافعی از جوامع سوسیالیست، مطمئناً هیچ‌گونه اصول سیاست خارجی استراتژیک یا تاکتیکی ثابتی را مقرر نمی‌دارد. به استثنای جنگ بلشویک‌ها علیه لهستان در سال ۱۹۲۰، لنین اعتقاد نداشت که کمونیسم باید با استفاده از ارتش سرخ در خارج مستقر شود، اما استالین امکان کاربرد نیروی نظامی را مورد تأیید قرار داد و با آزادگذاشتن دست ارتش سرخ موفق گردید کمونیسم را گسترش دهد. سیاستمداران هدف بلندمدت تـقریباً مشـابهی دارند، اما هـر یک می‌کوشند آن را از راههای گوناگون تحقق بخشند.

سلسله مراتب هدفها و ارزشی که به آنها داده می‌شود ثابت نیست. اولویتها براساس تغییر نیازها، آرزوها، حالات افکار عمومی و مجموعه‌ای از ملاحظات دیگر تغییر می‌یابند. برای برخی رژیمها، ملاحظات مربوط به حیثیت یا شهرت از نیاز به ایجاد یک نظم جهانی کم‌اهمیت‌تر است (هیتلر)؛ برای دیگران ترویج ارزشهای ایدئولوژیک ممکن است مستلزم فداکردن برخی منافع رفاهی باشد (مجازات علیه آفریقای جنوبی ممکن است متضمن زیانهای اقتصادی قابل‌ملاحظه برای برخی دولتها باشد)؛ یا همان‌طور که پس از ۱۹۴۵ در بریتانیا اتفاق افتاد، بسیاری استدلال می‌کردند حفظ امپراتوری که پیشتر منافع «حیاتی» تلقی می‌شد، باید به‌خاطر به حداکثر رساندن هدفهای رفاهی رها گردند. بنابراین، بحثهای عمده سیاست خارجی به‌طورکلی در اطراف این تصور دور می‌زند که اولویتهای یک حکومت در مورد منافع و هدفها، با توجه به شرایط جدید در خارج و تغییر نیازهای داخلی باید تغییر کند (یا ثابت بماند). اغلب مسئله به این صورت نیست که مجموعه‌ای از منافع یا هدفها جای خود را به مجموعه‌ای دیگر بدهند؛ بلکه مسئله تنظیم مجدد اهمیت نسبی همان منافع یا هدفهای موجود است. برای مثال، مسئله به صورت «توپ در برابر کره» (امنیت در برابر رفاه) مطرح نیست، بلکه با توجه به محدودبودن منابع، چگونگی تخصیص منابع به آن دو مدّنظر است.

یک حکومت ممکن است با خطر قریب‌الوقوع یک همسایه خصم روبه‌رو شود. در این صورت، آن دولت با اختصاص بخش کمتری از درآمدهای عمومی به برنامه‌های اجتماعی، بودجه دفاعی را به‌طور چشمگیری افزایش می‌دهد. دیگر هدفهای سیاست خارجی نیز ممکن است مورد تجدیدنظر قرار گرفته یا به تأخیر افتند تا سیاستگذاران امکان بیابند توجه خود را بر خطر فوری متمرکز کنند. برعکس، دولتی که با کاهش اهمیت مسائل امنیتی روبه‌روست امکان دارد نیروی نظامی محدودی را نگاه دارد و منابع بیشتری را به هدفهای رفاه داخلی و انواع هدفهای میان‌مدت در سیاست خارجی اختصاص دهد.

هدفها، نقشهای ملی و سمت‌گیری‌ها

بیشتر هدفهایی که پیشتر مورد بحث قرار گرفتند، از سمت‌گیری‌ها و نقشها نشأت می‌گیرند یا با آنها انطباق دارند. حکومتی که خود را سنگر انقلاب می‌داند، احتمالاً دست‌کم هدف یا برنامه‌ای تاحدی مبهم برای ایجاد یک نظم انقلابی نوین در سطح جهانی یا منطقه‌ای دارد. حکومتی که خود را در نقش همیار منطقه می‌بیند، احتمالاً هدفی را مرتبط با ایجاد یک بازار مشترک دنبال می‌کند. نقشهای دولت به‌عنوان حافظ منطقه می‌تواند به هدف ایجاد اتحادهای پایدار مربوط گردد.

در قیاس با سمت‌گیری‌ها و نقشهای ملی، دولتها به‌طورکلی هدفهای بیشتری را دنبال می‌کنند؛ زیرا تعدادی از هدفهابه منافع خصوصی، مسائل حاشیه‌ای و موضوعات دارای اثر اندک بر منافع دولتهای دیگر مربوط می‌شوند. به هرحال، در مورد مسائل عمده مؤثر بر منافع امنیتی یا دسترسی به بازار و منابع تأمین احتیاجات، هدفها ممکن است از نقشهای ملی یا سمت‌گیری‌ها نشأت گیرند.

سیاست خارجی معاصر لیبی، روابط میان چهار نوع برونداد سیاست خارجی- یعنی سمت‌گیری‌ها، نقشها، هدفها و اقدامها- را نشان می‌دهد. مدتی کوتاه پس از سرنگونی پادشاهی محافظه‌کار لیبی در ۱۹۶۹، سرهنگ قذافی گسستن همه روابط لیبی با قدرتهای غربی راکه به عقیده وی لیبی را به یک دولت وابسته و استثمارشده بدل کرده بودند، به‌عنوان اولویت نخست خود قرار داد. وی سمت‌گیری عدم تعهد فعالی را اعلام کرد که هدف آن ایجاد دولتی مستقل بود که هدفهای سیاسی متعلق به خود را پیش می‌برد- هدفهایی که بیشتر نیازهای لیبی و رؤیاهای سرهنگ قذافی را منعکس می‌سازند تا منافع امپریالیست‌ها را. وی بلافاصله با دولتهای سوسیالیستی روابط دیپلماتیک برقرار کرد، صنعت نفت را که در مالکیت خارجی بود، ملی ساخت و پایگاههای هوایی آمریکا و بریتانیا در لیبی را برچید. پس از تحقق سریع این هدفها،

سرهنگ قذافی توجه خود را به امپریالیسم در نقاط دیگر جهان معطوف کرد. وی به‌طور مداوم خود و لیبی را به‌عنوان رهبر مبارزه علیه امپریالیسم، در هر کجا که وجود داشته باشد، تصویر کرده است. در اجرای این نقش، قذافی از جنبشهای «رهایی‌بخش» و رژیمهای رادیکال گوناگون حمایت مادی و معنوی به عمل آورده و برای تقبیح سیاست قدرتهای بزرگ غربی، بویژه ایالات متحده، تعدادی از محافل بین‌المللی را مورد استفاده قرار داده است. سمت‌گیری عدم تعهد فعال سبب شده است که لیبی تقریباً در همه جهان اقدامات مستقیمی را در سیاست خارجی به‌عمل آورد.

لیبی در قبال جهان عرب و اسلام سمت‌گیری خاصتری را اتخاذ کرده است. در این زمینه، سرهنگ قذافی کشورش را به‌مثابه رهبر یک جنگ صلیبی برای محو اسرائیل و استقرار مجدد دولت فلسطینی و در مقام جانشین جمال عبدالناصر رهبر فقید مصر، به‌عنوان عاملی که وحدت کامل ملت عرب از شمال آفریقا تا ایران را به‌وجود خواهد آورد، نمایانده است. تعهد به تشکیل یک دولت فلسطینی، به‌عنوان هدف حیاتی باقی می‌ماند و برای رسیدن به این هدف قذافی نیروهای لیبیایی را در جنگ ۱۹۷۳ خاورمیانه شرکت داد، واحدهای «آزادیبخش» گوناگونی را پذیرا شد، آموزش داد و مسلح نمود و با هر رژیمی بویژه حکومت مصر که به طریقی با اسرائیل سازش می‌کرد؛ بشدت مخالفت ورزید. قذافی به‌عنوان کسی که خود را رهبر هدف وحدت عرب اعلام کرده به اقدامهای گوناگونی دست زده است. از جمله وحدت رسمی مبتنی بر قانون اساسی با سوریه و تونس (که مورد اخیر عمر کوتاهی داشت)، ارائه منظم پیشنهادهایی در مورد تقبیح حکومتهای محافظه‌کار عرب و ترتیب‌دادن برنامه‌های تبلیغاتی رادیویی گسترده که محاسن نقش لیبی به‌عنوان متحدکنندهٔ ملت عرب را ستایش می‌کنند. اما در حالی که بیشتر اعراب مسلمانند، همه مسلمانان عرب نیستند، بنابراین، سرهنگ قذافی نقش عامل وحدت مسلمانان را نیز برای کشور خود به‌وجود آورده است.

سمت‌گیری‌ها، نقشها، هدفها و اعمال سیاست خارجی لیبی

سمت‌گیری‌ها	نقشهای ملی	هدفها	اعمال
عدم‌تعهد جهانی	مستقل فعال	نابودساختن وابستگی نواستعماری در لیبی («حیاتی»)	۱. ملی‌کردن صنعت نفت تحت مالکیت خارجی ۲.برقراری روابط دیپلماتیک با دولتهای سوسیالیستی ۳.حفظ حداقل روابط با دولتهای «امپریالیستی» به‌خاطر دستیابی به تکنولوژی و بازار
	عامل ضدامپریالیست	تضعیف یا نابودسازی بقایای امپریالیسم درخارج	۱.حمایت از گروههای مخالف در دولتهای نواستعماری (برای مثال زئیر) ۲. حمایت از رژیم ساندینیست در نیکاراگوئه
تشکیل اتحادهای منطقه‌ای	«عامل ضدصهیونیست»	محواسرائیل(«حیاتی»)	۱.فراهم آوردن پول و وسایل برای سازمان آزادیبخش فلسطین و سوریه ۲.تحریم شرکتهای خصوصی که با اسرائیل معامله می‌کنند. ۳.دادن رأی مثبت به قطعنامه‌های شدیداً ضداسرائیلی درمحافل بین‌المللی ۴.تقبیح معاهده صلح مصر و اسرائیل، برنامه‌های تبلیغاتی ضدمصری
	رهبردولتهای عرب	ایجاد وحدت عرب (میان‌مدت)	۱.همکاری دیپلماتیک و نظامی با رژیمهای رادیکال عرب ۲.وحدت سیاسی باسوریه ۱۹۸۱ ۳.تنظیم برنامه‌های تبلیغاتی در مورد ملت واحد عرب
	رهبر مسلمانان انقلابی	ایجاد وحدت در میان همه جوامع مسلمان (بلندمدت)	۱.تنظیم برنامه‌های کمک خارجی به دیگر کشورهای مسلمان ۲.میانجیگری بین حکومت فیلیپین و شورشیان مسلمان در فیلیپین ۳.مشارکت فعال درگردهمایی‌های حکومتهای مسلمان

۴.حمایت‌مالی‌ازبرنامه‌هسته‌ای پاکستان
۵. فراهم‌آوردن پناهگاهی برای رهبران‌مسلمان و انقلابیون (برای مثال ایدی امین)
۶.مداخله در چاد

این نقش بیشتر تصوری مبهم و نامشخص از خود است که بر نیاز ایجاد وحدت در میان جوامع مسلمان و به موازات آن تمایل به کاستن از نفوذ دیپلماتیک و تجاری کشورهای غربی در مناطق مسلمان دلالت دارد. لیبی، به‌عنوان رهبر نوزایی اسلامی، به کشورهای گوناگونی کمک کرده، هزینه بخشی از برنامه انرژی (و احتمالاً سلاحهای) هسته‌ای پاکستان را تأمین نموده، راه‌حلهایی برای مسائل اقلیت شورشی مسلمان در فیلیپین ارائه داده، و برای کمک به گروه اقلیت طرفدار مسلمانان، در جنگ داخلی چاد مداخله کرده است. به هرحال هدف وحدت مسلمانان در صدر اولویتهای سرهنگ قذافی قرار ندارد. بنابراین، می‌توان آن را در مقولهٔ هدفهای بلندمدت قرار داد. نیاز قذافی به حفظ و افزایش قدرت نظامی لیبی مهمتر بوده است. بنابراین، وی به خاطر ترس از رویگردانی شوروی به‌عنوان مهمترین منبع تأمین‌کننده اسلحه لیبی، هرگز مداخله این دولت در کشور مسلمان افغانستان را مورد انتقاد قرار نداده است. این وضعیت مسئله ناسازگاری یا مغایرت نقشها، هدفها و اعمال را نشان می‌دهد. رابطه قذافی با اتحاد شوروی عملاً از حیثیت وی در میان برخی کشورهای عرب و مسلمان کاسته است. در سیاست خارجی آنچه یک کشور انجام نمی‌دهد (کوتاهی در انتقاد از اتحاد شوروی) اغلب به اندازه آنچه انجام می‌دهد اهمیت دارد.

برای کشوری به کوچکی لیبی (با جمعیتی معادل ۲/۸ میلیون نفر)، دامنه اقدامهای به‌عمل‌آمده برای تحقق سمت‌گیری‌ها، نقشها و هدفها حیرت‌انگیز بوده است. این اقدامها از دیپلماسی آرام، تا مداخله نظامی و کمکهای خارجی عظیم بلاعوض را دربر می‌گیرد. بیشتر کشورهایی که به اندازه این کشور هستند آرزوهای بسیار محدودتری دارند و البته پولی برای

اجرای یک دیپلماسی پرهیاهو در اختیار ندارند. اما لیبی آمیزه‌ای از دو عامل است: نخست رژیمی انقلابی که خود را وقف بازسازی محیط منطقه، از جمله محو اسرائیل کرده است و دوم، درآمدهای عظیمی که از فروش نفت عاید آن کشور می‌شود. در فصلهای آتی چگونگی انجام اقدامهای سیاست خارجی و شرایط موفقیت یا شکست آنها را به تفصیل بررسی خواهیم کرد. به‌طور کلی به شیوه‌های گوناگونی توجه داریم که حکومتها آنها را برای اعمال نفوذ بر دیگر بازیگران نظام بین‌المللی و دستیابی به هدفهای خود به‌کار می‌گیرند.

منابع منتخب

Beard, Charles A., And G.H.E. Smith, *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy.* New York: Macmillan, 1934.

Callahan, Patrick, Linda P. Brady, and Margaret G. Hermann, eds., *Describing Foreign Policy Behavior.* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982.

Frankel, Joseph, *Natiqnal Interest.* London: Pall Mall and Macmillan, 1970.

Glipin, Robert, *War and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

Good, Robert C, "National interest and Moral Theory: The "Debate" Among Contemporary Political Realists", in *Foreign Policy in the Sixties: The Issues and the Instruments*, eds., Roger Hilsman and Robert C. Good. Baltimore, Md.: Johns Hopkins Press, 1965.

Handrieder, Wolfram, "Actor Objectives and International systems," *Journal of Politics*, 27 (February 1965), 109-32.

Hermann, Charles W., Charles W. Kegley, And James N. Rosenau, eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy.* Boston: Allen & Unwin, 1987.

Holsti, K.J., "Politics in Command: Foreign Trade as National Security Policy," *International Organization*, 40 (Summer 1986), 643-71.

"The Idea of National Interest," Symposium, *American Perspective*, 4 (1960), 335-401.

Kaplan, Morton A., System and Process in International Politics, Chap. 8. New York:

John Wiley, 1957.

Knorr, Klaus, "Theories of Imperialism, *World Politics*, 4 (1952), 402-31.

Lichtheim, George, *Imperialism.* New York: Praeger, 1971.

Modelski, George A., *A Theory of Foreign Policy.* New York: Praeger, 1962.

Moon, Parker, T., *Imperialism and World Politics.* New York: Macmillan, 1926.

Morgenthau, Hans, J., "Another (Great Debate): "The National Interest of the United States", *The American Political Science Review*, 46 (1952), 961-88.

---------, *In Defense of the National Interest.* New York: Knopf, 1951.

Morse, Edward L., *Modernization and the Transformation of International Relations.* New York: The Free Press, 1976.

Nuechterlein, Donald, "The Concept of (National Interest): A Time for New Approaches", *Orbis*, 23 (Spring, 1979), 73-92.

Robinson, Thomas, «A National Interest Analysis of Sino- Soviet Relations», *International Studies Quarterly*, 11 (1967), 151-79.

Schilling, Warner R., "The Classification of Ends, or, Which Interest is the National," *World Politics*, 8 (1956), 566-78.

Seabury, Paul., *Power, Freedom, and Diplomacy*, Chaps. 4, 11 New York: Random House, 1963.

Wolfe, Bertram D., "Communist Ideology and soviet Foreign Policy," *Foreign Affairs*, 41 (1962), 152-70.

Wolfers, Arnold, *Discord And Collaboration: Essays on International Politics* Chaps. 2, 5, 6, 10. Baltimore, Md.: Johns Hopkins Press, 1962.

Yalem, Ronald J., "The Theory of Ends' of Arnold Wolfers", *Journal of Conflict Resolution*, 4 (1960), 421-25.

فصل ششم

اعمال سیاست خارجی: قدرت، توانایی و نفوذ

سمت‌گیری‌ها، نقشها و هدفها ترکیبی از تصورات موجود در اذهان سیاستگذاران، ایستارهایشان نسبت به جهان خارج، تصمیمها و آرزوهای آنان می‌باشد. اما سیاست بخش دیگری نیز دارد که اَعمال است، یعنی اقداماتی که حکومتها برای عملی‌ساختن برخی سمت‌گیری‌ها، اجرای نقشها، یا دستیابی به هدفها و دفاع از آنها در برابر دیگران انجام می‌دهند. هر عمل اساساً نوعی برقراری ارتباط است، به قصد تغییر یا تثبیت رفتار کسانی که حکومت انجام‌دهندهٔ آن عمل برای دستیابی به هدفهایش به آنان وابسته می‌باشد. همچنین عمل را می‌توان «علامتی» دانست که یک بازیگر نشان می‌دهد تا بر تصور دریافت‌کننده در مورد فرستنده آن علامت نفوذ بگذارد.[1] در سیاست بین‌الملل اعمال و علامتها شکلهای بسیار گوناگونی به خود می‌گیرند. وعده اعطای کمک خارجی یک عمل است، همان‌طور که توسل به تبلیغات، به نمایش‌درآوردن قدرت نظامی، اِعمال وتو در شورای امنیت، خارج‌شدن از یک کنفرانس، تشکیل یک کنفرانس، هشداردادن به صورت یادداشتی دیپلماتیک، فرستادن اسلحه و پول برای

---

۱. بحثی جامع در این مورد که حکومتها چگونه به یکدیگر «علامت می‌دهند» در نوشته زیر وجود دارد.
Robert Jervis, *The Logic of Images in International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1970).

یک جنبش رهایی‌بخش، برقراری تحریم در مورد کالاهای دولت دیگر، یا اعلام جنگ نیز عمل محسوب می‌شوند. این نوع اعمال و علامتها و اوضاع و احوالی که در آنها احتمال دارد موفق شوند، در فصل حاضر و پنج فصل آینده مورد بحث قرار خواهند گرفت. در این بحث اصل نظم‌بخشنده میزان تهدیدی خواهد بود که در روشهای گوناگون نفوذگذاری وجود دارند. ترغیب دیپلماتیک به‌ظاهر کمترین میزان تهدید را دربر دارد؛ فشارهای اقتصادی، براندازی، مداخله و شکلهای گوناگون جنگ به‌طور فزاینده‌ای مستلزم به‌کارگرفتن تهدید و تنبیه در مقیاس وسیع است. به هرحال، برای کمک به درک وجه مشترک این نوع اعمال یا روشهایَ نفوذگذاری، به شیوه‌ای انتزاعی‌تر رفتار حکومتها را مورد بحث قرار خواهیم داد. رفتارهایی که نشان می‌دهند حکومتها چه هنگام برای اتخاذ سمت‌گیری‌ها، اجرای نقشها یا دستیابی به هدفها و دفاع از آنها به یکدیگر روی می‌آورند.

روند سیاست بین‌الملل هنگامی آغاز می‌شود که یک دولت- برای مثال دولت الف- می‌کوشد با اعمال و علامتهای گوناگون، رفتار (برای مثال اعمال، تصورات و سیاستهای) دیگر دولتها را تغییر دهد یا ثابت نگاه دارد. بر این اساس، قدرت را می‌توان به‌مثابه توانایی کلی یک دولت در کنترل رفتار دیگران تعریف کرد. این تعریف را می‌توان به صورت زیر نشان داد، که در آن خط ممتد نشان‌دهنده اعمال گوناگون است.

دولت الف ——— نفوذ می‌گذارد بر ———→ دولت ب

برای انجام دادن عمل مشخص

دولت «الف» می‌کوشد بر دولت «ب» نفوذ بگذارد، زیرا هدفهای مشخصی را برای خود تعیین کرده است که (تصور می‌شود) دستیابی به آنها ممکن نیست، مگر آنکه دولت «ب» (و شاید بسیاری دولتهای دیگر) عمل مشخصی را انجام دهند. اگر قاعدهٔ بالا مبنای همه روندهای

سیاست بین‌الملل باشد، توانایی کنترل و رفتار را می‌توان به راههای گوناگون مشاهده کرد.

۱. نفوذ(به‌عنوان‌جنبه‌ای‌ازقدرت) اساساً ابزاری برای‌رسیدن‌به‌هدف‌است. امکان‌دارد برخی حکومتها یا دولتمردان‌به‌خاطر خودِ نفوذ درپی‌آن‌باشند، امابرای‌اکثریت‌نفوذ، درست‌مانند پول، وسیله محسوب می‌شود. آنان نفوذ را عمدتاً برای دستیابی به دیگر هدفها یا دفاع از آنها به کار می‌گیرند. هدفهایی‌که‌می‌تواند حیثیت، سرزمین، جمعیت، موادخام، امنیت، یا اتحادها را شامل‌شود.

۲. دولت «الف»، در اعمالش نسبت به دولت «ب»، برخی منابع را به کار می‌گیرد یا تجهیز می‌کند. منبع هر چیز مادی یا غیرمادی یا کیفیتی است که به‌عنوان ابزار تهییج، ترغیب، پاداش‌دادن، تهدید یا مجازات‌کردن در اختیار می‌باشد. مفهوم منبع را می‌توان در مثال زیر نشان داد. فرض کنیم سارقی غیرمسلح وارد بانک شود و از کارمند آن بخواهد همه پولها را به وی بدهد. کارمند مزبور به روشنی مشاهده می‌کند که آن سارق اسلحه‌ای ندارد و از اجرای دستور سر باز می‌زند. این سارق می‌کوشد بر رفتار آن کارمند نفوذ بگذارد، ولی شکست می‌خورد. اما دفعه بعد وی مسلح به یک تپانچه وارد بانک می‌شود و تهدید می‌کند که اگر کارمند پول را ندهد شلیک خواهد کرد. این بار کارمند خواست وی را اجابت می‌کند. در این حالت سارق مزبور برخی منابع یا توانایی‌ها (تپانچه) را فراهم می‌آورد و موفق می‌شود بر کارمند مزبور نفوذ بگذارد که مطابق خواست او عمل کند. اما منابع کمتر ملموس دیگری نیز ممکن است مطرح باشند. ظاهر آن شخص، بویژه حالت چهره‌اش، ممکن است مصمم‌بودن، تهدید یا ضعف را نشان دهد که همه آنها می‌تواند دقیقاً بر رفتار کارمند مزبور تأثیر بگذارد. در سیاست بین‌الملل ژستها و کلمات دیپلماتیک همراه با اقدامات، ممکن است به اندازه خود آن اقدامات مهم باشند. حکومتی که به ارتش آماده‌باش می‌دهد اما تأکید می‌ورزد که به دلایل داخلی چنین کاری را می‌کند، اثری که در خارج می‌گذارد کاملاً متفاوت از موردی است که حکومت مزبور ترتیب آماده‌باش مشابهی را می‌دهد اما آن را با تهدید به جنگ همراه می‌کند. «علامتها» یا «ایما و

اشاره‌های» دیپلماتیک ممکن است به اندازه اقدامهای چشمگیری مانند آماده‌باش و بسیج مهم باشد.

۳. عمل نفوذگذاری بر دولت «ب» آشکارا مستلزم برقراری رابطه میان دولتهای «الف» و «ب» است. گرچه، همان‌طور که بعد خواهیم دید، چنین رابطه‌ای ممکن است حتی مستلزم ارتباط علتی نباشد. اگر رابطه مزبور یک دوره زمانی را شامل شود می‌توان گفت که این رابطه یک رونداست.

۴. اگر دولت «الف» بتواند دولت «ب» را وادار به انجام عملی نماید، اما دولت «ب» نتواند دولت «الف» را وادار به عملی مشابه کند، آنگاه می‌توان گفت که در این مورد خاص دولت «الف» قدرتی بیش از دولت «ب» دارد. بنابراین می‌توان قدرت را همچنین به‌مثابه یک کمیت دانست، اما کمیتی که تنها در قیاس با قدرت دیگران معنا پیدا می‌کند. از این‌رو، قدرت امری نسبی است.

به‌طور خلاصه قدرت را می‌توان از چندجنبه مدّنظر قرار داد: قدرت یک وسیله است، بر منابعی مبتنی می‌باشد، یک رابطه و یک روند است و دست‌کم به‌طور ناقص می‌توان آن را اندازه‌گرفت.

مفهوم قدرت را می‌توان به سه عنصر تحلیلی متمایز تقسیم کرد: قدرت مرکب است از:

۱. اعمالی (روند، رابطه‌ای) برای نفوذگذاری بر دولتهای دیگر؛

۲. منابع یا امورهای به کار رفته برای موفق ساختن اِعمال نفوذ؛

۳. پاسخ به اعمال.

این سه عنصر باید از یکدیگر متمایز گردند. از آنجا که این تعریف ممکن است بیش از حد انتزاعی به نظر آید، می‌توان مفهوم مزبور را با عبارات کاربردی‌تر که سیاستگذاران از آنها استفاده می‌کنند، بیان کرد. آنان در تنظیم سیاست و استراتژی مشخص برای دستیابی به هدفهای معین، به‌طور صریح یا ضمنی این پنج سئوال را مطرح می‌سازند:

۱. با توجه به هدفهایمان مایلیم دولت «ب» کدام عمل مشخص را انجام دهد یا ندهد؟
۲. چگونه دولت «ب» را وادار خواهیم کرد که آن عمل را انجام دهد یا ندهد؟ (که متضمن به‌وجودآمدن یک رابطه و روند است).
۳. کدام منابع در اختیار ماست تا بتوانیم دولت «ب» را وادار کنیم آن عمل مشخص را انجام دهد یا ندهد؟
۴. پاسخ احتمالی دولت «ب» در برابر تلاشهای ما برای نفوذگذاردن بر رفتارش چیست؟
۵. بهای انجام دادن اعمال ۱ و ۲و ۳، در قیاس با دیگر بدیلها چه می‌باشد؟

اعمال

پیش از بحث پیرامون مسئله منابع و پاسخها، باید برای توضیح انواع گوناگون اعمالی که ممکن است در یک رابطه بین‌المللی وارد شوند، مدل نفوذگذاری خود راتکمیل کنیم.

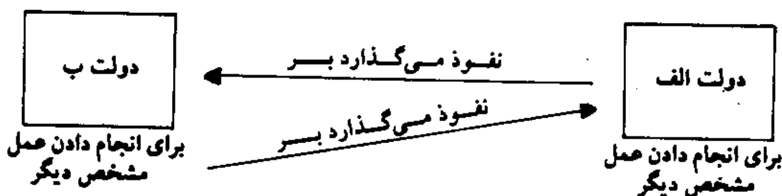
نخست، نفوذگذاری چیزی بیش از صرف توانایی دولت «الف» برای تغییردادن رفتار دولت «ب» است. نفوذگذاری را همچنین می‌توان هنگامی مشاهده کرد که دولت «الف» می‌کوشد دولت «ب» را وادار به ادامه عمل یا سیاستی کند که برای دولت «الف» سودمند یا به نفع آن است.[۲] بنابراین نفوذگذاری همیشه پس از آن که دولت «ب» عمل مشخص را انجام داد، متوقف نمی‌شود. این امر اغلب روندی مستمر برای کمک به ادامه رفتار دولت «ب» است.

دوم، تقریباً نمی‌توان وضعیتی را یافت که دولت «ب» نیز تاحدی بر دولت «الف» نفوذ نداشته باشد. هرچند مدل ما نشان می‌دهد که نفوذ تنها در یک جهت، از سمت دولت «الف» بر دولت «ب»، اعمال می‌شود، اما در واقع نفوذگذاری چندجانبه است. برای مثال، دولت «الف» بندرت در جستجوی هدفی مشخص برمی‌آید؛ مگر آنکه در جهتی خاص تحت نفوذ اعمال

2. J. David singer, "Inter-Nation Influence: A Formal Model," *American Political Science Review*, 57 (1963), pp. 420-30.

دولت «الف» همچنین ممکن است بخواهد دولت «ب» اعمال دیگری را نیز انجام دهد که امکان دارد با عمل مشخص موردنظر ناسازگار باشند.

دیگر دولتهای واقع در نظام بین‌المللی قرار گرفته باشد. در هر رابطه، دست‌کم مسئله پس‌خورد* وجود دارد: اگر دولت «ب» خواستهای دولت «الف» را اجابت کند و عمل مشخصی را انجام دهد، آن رفتار ممکن است بعداً دولت «الف» را برانگیزد که رفتار خود را، شاید به‌نفع دولت «ب» تغییر دهد. پدیدار پس‌خورد را می‌توان به‌نحو زیر نشان داد:



سوم، نوعی رابطه وجود دارد که «واکنش مورد انتظار»[3] را شامل می‌شود. در این وضعیت دولت «ب» با انتظار اینکه دولت «الف» پاداش خواهد داد یا تنبیه خواهد کرد، رفتار خود را تغییر می‌دهد. این تغییر رفتار حتی شاید پیش از آن صورت گیرد که دولت «الف» «علامتهایی» را درخصوص آن عمل احتمالی نشان دهد. نظریه بازدارندگی به روشنی چنین می‌انگارد که دولت «ب»- تجاوزکننده بالقوه به دولت «الف»- با اطلاع از اینکه مطمئناً به خاطر حمله درسطح غیرقابل‌تحملی مجازات می‌شود، از چنین اقدامی خودداری خواهد کرد. حمله‌ای

---

*. Feedback.

3. Herbert A. Simon, "Notes on the Observation and Measurement of Political Power", *Journal of Politics*, 15 (1953), 500-16;

برای تحلیل بیشتر، بنگرید:
David A. Baldwin, "Inter-Nation Influence Revisited", *Journal of Conflict Resolution*, 15 (December, 1971), pp. 478-79.

که در صورت نبود بازدارندگی ممکن بود واقع شود. وضعیتی مشابه، اما بر عکس نیز در سیاست بین‌الملل عمومیت دارد. این در موردی است که دولت «الف» می‌خواهد دولت «ب» عمل مشخصی را انجام دهد، اما از ترس آنکه دولت «پ» یعنی دولت ثالث، عمل مشخص دیگری ر انجام دهد، نمی‌کوشد بر دولت «ب» نفوذ بگذارد، زیرا می‌ترسد دولت «ب» به‌جای این عمل عمل خاص دیگری را انجام دهد، که از نقطه‌نظر دولت «الف» پاسخی نامطلوب است. در وضعیتی فرضی، حکومت هند ممکن است مایل باشد برای افزایش توان دفاعی خود از ایالات متحده اسلحه بخرد، اما چنین سلاحهایی را تقاضا نکند، زیرا بترسد که ایالات متحده برای فروش اسلحه بر شرایطی خاص اصرار ورزد که با قبول آنها احتمالاً عدم تعهد هند به‌خطر افتد. این واکنش مورد انتظار نیز می‌تواند چندجانبه باشد، در موردی که دولت «الف» می‌خواهد دولت «ب» عمل مشخصی را انجام دهد. نمی‌کوشد دولت «ب» را وادار به انجام عمل موردنظر بکند. هند می‌خواهد اسلحه آمریکایی بخرد، اما از ترس آنکه در این صورت پاکستان (دولت پ) سلاحهای خود را افزایش دهد و بنابراین مسابقه تسلیحاتی میان دو کشور تسریع شود، نمی‌کوشد برای فروش آن سلاحها بر ایالات متحده نفوذ بگذارد. در این وضعیت، پاکستان (دولت پ) بر اعمال حکومت هند نفوذ گذاشته است، گرچه در این موضوع خاص عمداً درصدد نفوذگذاری بر هند برنیامده یا موضع خود را به هیچ طریقی بیان نکرده است. حکومت هند بسادگی دریافته است که اگر بکوشد بر ایالات متحده نفوذ بگذارد، به احتمال نسبتاً زیاد پاکستان به‌طریقی مغایر با منافع هند واکنش نشان خواهد داد.

چهارم، دانش‌پژوهان ممکن است قدرت و نفوذ را اندازه‌گیری کنند، اما آنچه در سیاست بین‌الملل اهمیت دارد تصورات سیاستگذاران از نفوذ و توانایی و شیوه‌ای است که علامتهای حکومت دیگر را تفسیر می‌کنند. علت میلیونها دلار سرمایه‌گذاری دولتها برای گردآوری اطلاعات آن است که تصویر منطقاً درستی از توانایی‌ها و مقاصد دیگر دولتها در اختیار داشته باشند. در موردی که تفاوت میان تصورات و واقعیت زیاد باشد، نتیجه آن برای سیاست خارجی

یک کشور می‌تواند مصیبت‌بار باشد. بار دیگر به مثال خود در مورد سارق بانک بازگردیم؛ تصور کنید که آن شخص یک تپانچه اسباب‌بازی را در دست داشته باشد و کارمند بانک را تهدید کند. کارمند نیز تصور نماید که تپانچه مزبور واقعی است و نتیجه بگیرد که سارق قصد دارد آن را به کار گیرد، در نتیجه وی خواست سارق را اجابت می‌کند. در این مورد نفوذگذاری سارق خیلی بیش از خصوصیت «واقعی» توانایی‌ها و مقاصدش است، و تصور غلط کارمند منجر به عملی می‌شود که برای بانک نامطلوب است.

سرانجام، همان‌طور که مدل اصلی ما نشان می‌دهد، دولت «الف» ممکن است بکوشد بردولت «ب» نفوذ بگذارد تا یک عمل مشخص را انجام ندهد. گاه این پدیدار قدرت منفی، یا بازدارندگی، خوانده می‌شود؛ در این حالت دولت «الف» به شیوه‌ای عمل می‌کند که مانع انجام عمل خاصی شود. عملی که آن را برای منافعش نامطلوب می‌پندارد. در سیاست بین‌الملل این نوع رابطه متداول است. حکومتهای بریتانیا و فرانسه با امضای معاهده مونیخ* امیدوار بودند که مانع تهاجم آلمان به چکسلواکی شوند، حملات اسرائیل به تأسیسات سازمان آزادیبخش فلسطین در لبنان برای نشان دادن این امر طراحی شده که عملیات چریکی سازمان مزبور علیه اسرائیل با تنبیه‌های شدید روبه‌رو شود، که مضار آن برای سازمان مزبور بسیار بیشتر از منافع اقدامهای تروریستی باشد. اسرائیلی‌ها با تحلیلی مبتنی بر محاسبه سود و زیان، امیدوارند مانع گردند که سازمان آزادیبخش فلسطین دست به عملیات بیشتری بزند. خواننده باید تفاوت میان مجبورکردن و بازداشتن را به‌خاطر بسپارد.

منابع

دومین عنصر، مفهوم منابعی است که در حمایت از اقدامات متخذه برای نفوذگذاردن بر

---

*. عهدنامه‌ای که در ۲۹ سپتامبر ۱۹۳۸ در مونیخ میان آلمان، بریتانیا، ایتالیا و فرانسه بسته شد و به موجب آن سرزمین سودت به آلمان نازی واگذار گردید.

رفتار دولت «ب» به کار گرفته می‌شوند. برآورد توانایی کلی* یک دولت برای کنترل اعمال و سیاستهای دیگران مشکل است، مگر آنکه اطلاعاتی نیز در مورد توانایی‌های مورد نظر داشته باشیم[۴] با این وجود باید دانست که دانشمندان علوم اجتماعی از همه دلایل این امر آگاهی ندارند که چرا برخی بازیگران- اعم از مردم، گروهها، حکومتها، یا دولتها- به‌طور موفقیت‌آمیزی نفوذ می‌گذارند و دیگران نه.

روشن است که در روابط سیاسی، همگان نفوذی برابر ندارند. در سیاست داخلی می‌توان سیاهه‌ای طولانی از توانایی‌ها و مشخصاتی تهیه کرد که به‌نظر می‌رسد نفوذگذاری بر تعداد زیادی از مردم و تصمیم‌گیری‌های مهم مربوط به عامه را تاحدی ممکن می‌سازند. رابرت دال عوامل ملموسی مانند پول، ثروت، اطلاعات، زمان، متحدان سیاسی، موضع رسمی و کنترل مشاغل و عوامل غیرملموسی مانند شخصیت و کیفیات رهبری را برمی‌شمارد.[5] اما هر کس که این توانایی‌ها را داشته باشد، نمی‌تواند خواستار فرمانبرداری دیگران شود. به‌نظر دال، آنچه در رابطه میان منابع و نفوذ، اهمیت دارد آن است که شخص این منابع را برای مقاصد سیاسی‌اش به کار گیرد، و در به کارگرفتن آنها مهارت داشته باشد. شخصی که ثروت، وقت، اطلاعات، دوستان و شخصیت خود را برای مقاصد سیاسی مورد استفاده قرار می‌دهد احتمالاً قادر خواهد بود در مورد مسائل عمومی بر دیگران نفوذ بگذارد. از سوی دیگر شخصی که همان توانایی‌ها را دارد اما از آنها جهت یافتن راه‌حلی برای مسائل جزئی استفاده می‌کند، شایستگی ندارد که در سیاست اهمیت پیدا کند. همین استدلالها در مورد سیاست بین‌الملل نیز صادق است. میزان نفوذ یک دولت بردیگران می‌تواند به توانایی‌هایی مربوط باشد که در حمایت از هدفهای سیاست

---

*. General Capability.

۴. می‌توان نفوذ در وضعیتهای تاریخی را تنها بر این مبنا ارزیابی کرد که آیا دولت «الف»، دولت «ب» را وادار به انجام عمل مشخصی ساخت یا نه، بدون آنکه از توانایی‌های دولت «الف» یا دولت «ب» آگاهی وجود داشته‌باشد.

5. Robert A. Dahl. *Who Governs*? (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961).

خارجی خاصی به کار می‌گیرد. برای بیان این استدلال به‌طریق دیگر، می‌توان گفت که یک توانایی، خود کاربردهایی راکه خواهد یافت تعیین نمی‌کند. قدرت هسته‌ای می‌تواند برای تولید برق، یا بازداشتن یا شاید نابودساختن دولتهای دیگر به‌کار رود. استفاده از منابع بیشتر به هدفهای خارجی که حکومت برای خود تعیین می‌کند بستگی دارد تا به‌کمیت و کیفیت آن منابع.

تنوع ابزارهای سیاست خارجی که یک دولت برای نفوذگذاری بر دیگران در دسترس دارد تاحدی تابع کمیت و کیفیت توانایی‌هاست. آنچه که یک حکومت می‌خواهد انجام دهد- نوع هدفهایی که تعیین می‌کند- و چگونگی انجام آنها، دست‌کم تاحدی بستگی به منابعی خواهد داشت که در دسترس دارد. کشوری مانند تایلند با منابع نسبتاً اندک، حتی اگر بخواهد نمی‌تواند موشکهای بالستیک قاره‌پیما تولید کند که با آنها دیگران را بترساند، شبکه تبلیغاتی جهان گستر به وجود آورد، یا به منظور تلاش برای نفوذگذاردن بر دیگر کشورها هر سال میلیاردها دلار صرف کمک خارجی کند. بنابراین می‌توانیم نتیجه بگیریم که چگونگی استفاده دولتها از منابعشان بستگی به هدفهای خارجیشان دارد، اما کمیت و کیفیت منابع در دسترس، برگزیدن هدفها و ابزارهای دستیابی به آنها را محدود می‌گرداند یا تحت‌تأثیر قرار می‌دهد.

سنجش منابع

دانش‌پژوهان سیاست بین‌الملل، سالیان متمادی با پذیرفتن اینکه قدرت یک دولت با توانایی آن در دستیابی به هدفهایش، بستگی به در اختیار داشتن برخی عناصر قدرت دارد، مقایسه‌های بسیار دقیقی از توانایی‌های بالقوه دولتهای مختلف به‌عمل آورده‌اند. داده‌های مقایسه‌ای درخصوص تولید سنگ‌آهن، ذغال‌سنگ و برق از نیروی آب، نرخهای رشد اقتصادی، سطوح آموزش و پرورش، نرخهای رشد جمعیت، منابع نظامی شبکه‌های حمل‌ونقل، و منابع مواد خام به‌عنوان شاخصهای قدرت یک دولت ارائه می‌شوند. این مقایسه‌ها قدرت یا نفوذ یک دولت را اندازه‌گیری نمی‌کنند، بلکه تنها توان بالقوه آن را برای مبادرت به جنگ می‌سنجند. دیگر

منابع، مانند مهارتهای دیپلماتیک یا تبلیغاتی، بندرت سنجیده می‌شوند، اما مطمئناً به اندازه توان بالقوه مبادرت به جنگ اهمیت دارند. سنجشها و ارزیابی‌ها به هیچ‌وجه سودمندی ویژه‌ای ندارند مگر آنکه با مسائل خاص در سیاست خارجی ارتباط یابند. توانایی همیشه توانایی انجام دادن کاری است؛ ارزیابی این توانایی هنگامی بیشترین معنی را دارد که در چارچوب هدفهای معینی در سیاست خارجی صورت گیرد.

استنتاج نفوذ واقعی از کمیت و کیفیت توانایی‌های بالقوه و بالفعل، در برخی موارد ممکن است تخمین تقریباً درستی از واقعیت را به دست دهد، اما از نظر تاریخی میان منابع و مقدار نفوذ لازم برای توجیه اتخاذ این رویه به‌عنوان رویکردی سودمند نسبت به روابط بین‌الملل تفاوتهای بسیار زیادی وجود داشته است. برای مثال برپایه مطالعه‌ای تطبیقی در مورد سطح تکنولوژیک و آموزشی و معیارهای کلی سطح زندگی در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ می‌توان فرض کرد که ایالات متحده یکی از بانفوذترین دولتها در سیاست بین‌الملل بوده است. مقایسه دقیق برخی منابع که «بسیار اساسی»[6] خوانده شده‌اند، آشکار می‌سازد که ایالات متحده در وضعیتی شایان تحسین قرار داشت. در فاصله سالهای ۱۹۲۵ تا ۱۹۳۰ تنها کشور مهم جهان بود که از منابع خود مقادیر کافی مواد غذایی، نیرو، آهن، ماشین‌آلات، مواد شیمیایی، ذغال‌سنگ، سنگ‌آهن و نفت تولید می‌کرد. اگر نفوذ دیپلماتیک واقعی از کمیت منابع «بسیار اساسی» متعلق به کشورهای مهم حاصل می‌شد، رده‌بندی زیر از دولتها به دست می‌آمد: ۱. ایالات متحده، ۲. آلمان، ۳. بریتانیای کبیر، ۴.فرانسه، ۵. روسیه، ۶. ایتالیا، ۷. ژاپن. به هرحال تاریخ دیپلماسی جهان از ۱۹۲۵ تا ۱۹۳۰ نشان می‌دهد که میان منابع این کشورها و نفوذ واقعی‌شان ارتباط اندکی وجود داشت. اگر نفوذ را براساس تأثیر این دولتها بر نظام بین‌المللی و پاسخهایی بسنجیم که به هنگام تلاش برای تغییر رفتار دیگر دولتها توقع دارند، می‌توان برای

6. Frank H. Simonds and Brooks Emeny, *The Great Powers in World Politics* (New York: American Book, 1939).

این دوره رده‌بندی کاملاً متفاوتی، به ترتیب زیر به دست داد: ۱. فرانسه، ۲. بریتانیای کبیر، ۳. ایتالیا، ۴. آلمان، ۵. روسیه، ۶.ژاپن،۷.ایالات متحده.

در واقع بسیاری از رابطه‌های بین‌المللی معاصر آشکار می‌سازند که چگونه اغلب، دولتهای «قوی» حتی هنگامی که می‌کوشند بر رفتار دولتهای «ضعیف» نفوذ بگذارند، به هدفهای خود دست نمی‌یابند؛ یا دست‌کم مجبورند به عوضهای ناچیز اکتفا کنند. برای مثال، مارشال تیتو رهبر یوگسلاوی چگونه توانست پس از اخراج از بلوک کمونیستی در برابر فشارها و تهدیدهای اتحاد شوروی قدرتمند به‌طور موفقیت‌آمیزی ایستادگی کند؟ چرا ایالات متحده، با وجود برتری فوق‌العاده‌اش از نظر توانایی، در دهه ۱۹۶۰ نتوانست در برابر کوبا یا ویتنام شمالی ضعیف به هدفهای اصلی‌اش دست یابد؟ دولتهای کوچک چگونه مزایای تجاری و انواع امتیازهای دیپلماتیک را از دولتهای دارای اقتصاد غنی و قدرت نظامی عظیم گرفته‌اند؟

فرض این است که اگر دولت «الف» از منابع مادی برای استفاده در اعمال نفوذ برخوردار باشد، توانش برای تغییر رفتار دولت «ب» افزایش می‌یابد، اما دولت «ب» به هیچ‌وجه به خاطر نداشتن ارتش جدید بزرگ، مواد خام فراوان و پول برای کمک خارجی، در برابر فشارهای دیپلماتیک، اقتصادی، یا نظامی بی‌دفاع یا آسیب‌پذیر نیست. اعمال نفوذ موفقیت‌آمیز همچنین به عواملی مانند شخصیت، تصورات، دوستی‌ها و سنتها بستگی دارد، و این عوامل که اندازه‌گیریشان ساده نیست، محاسبات و معادلات قدرت را دشوار می‌سازند. جدا از این عوامل، می‌توانیم شرایط خاص دیگری را مشخص سازیم که بی‌توجه به توانایی‌های نظامی و اقتصادی، به تعیین این امر کمک می‌کنند که آیا اعمال نفوذها موفق خواهند بود یا نه. شرایط،یا متغیرهای مزبور همچنین به تشریح این امر یاری می‌دهند که چرا دولتهای دارای توانایی‌های بسیار اندک اغلب قادرند در برابر خواستهای دولتهای قوی مقاومت کنند، و گاه به زیان منافع قدرتهای بزرگ به خواستهایشان دست یابند.

پاسخها

آخرین مفهوم مورد بحث پاسخ به مجموعهٔ گوناگون نفوذگذاری است. دولت «ب» که هدف نفوذگذاری قرار می‌گیرد، امکان انتخابهای متعددی رادارد. محتملترین آنها عبارت‌انداز:

۱. همراهی‌کردن، یعنی انجام‌دادن یا انجام‌ندادن عملی خاص؛

۲. نادیده‌گرفتن، وانمودکردن به این که پیام یا علامت مزبور دریافت نشده است:

۳. دفع وقت؛

۴. چانه‌زدن، با تلاش برای تغییر هدفهای دولت «الف»؛

۵. مقاومت‌کردن، معمولاً با تعقیب یک استراتژی تلافی در برابر پیشنهادها، یا تهدیدهای دولت «الف» یا احتمالاً اوج‌گیری اختلاف.

در اکثر موارد تاریخی هرچه نفع موجود در مسئله‌ای که دولتهای «الف» و «ب» را از یکدیگر جدا می‌سازد بیشتر باشد، احتمال اینکه دولت «ب» تصمیم به مقاومت بگیرد بیشتر می‌شود؛ حتی اگر بداند که منابع تحت اختیار آن با منابع دولت «الف» برابری نمی‌کنند. مطالعه بحرانهای میان دولتها نشان می‌دهد هنگامی که هدفهای متعارض متضمن مسائل مربوط به حاکمیت و حیثیت باشد، تهدیدها کمترین احتمال موفقیت را دارند؛ یعنی یا دولت «ب» به‌طور موفقیت‌آمیزی مقاومت خواهد کرد یا جنگ درخواهد گرفت؛ تهدیدها هنگامی بیشترین احتمال موفقیت را دارد که مسائل اقتصادی مطرح باشند.[۷] آنچه گفته شد بیان دیگری از این امر است که حکومتها برای خودمختاری سیاسی، حیثیت، و دیگر ارزشهای حیاتی مانند سرزمین بیش از رفاه اقتصادی اهمیت قائل‌اند و هنگامی که ارزشهای دسته نخست در تعارض با یکدیگر قرار می‌گیرند، احتمال مقاومت به صورت استراتژی تلافی یا اوج‌گیری اختلاف، به‌عنوان پاسخ، از سازش، دفع وقت یا چانه‌زنی از طریق بحث یا پیشنهاد متقابل بیشتر است. روی دیگر قضیه به این صورت است که اگر دولت«الف» در مورد مسائلی که برای دولت «ب»کمتر ارزش دارد، یا

---

7. Peter Karsten, Peter D. Howell, and A.F. Allen, *Military Threats: A Systematic Historical Analysis of Determinants of Success* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1984), pp. 65-67.

توجه کمتری به آنها نشان می‌دهد، از ترغیب و پاداش استفاده کند، بیشترین احتمال کسب موافقت دولت «ب» وجود دارد. درجه تعهد نسبت به هدفها و ارزشها عامل تعیین‌کننده مهمی در أعمال مربوط به نفوذگذاری باقی می‌ماند، چیزی که بیش از توانایی‌های نسبی طرفین رابطه مبتنی بر نفوذگذاری اهمیت دارد.

متغیرهای مؤثر بر اعمال نفوذ

یکی از دلایل عدم امکان معادل قراردادن مقادیر زیاد منابع بانفوذ واقعی به تمایز میان توانایی‌های کلی یک دولت و مناسب‌بودن منابع با یک وضعیت دیپلماتیک خاص مربوط می‌شود. برای مثال، اغلب این‌طور تصور می‌شود که قدرت هسته‌ای، نفوذ دیپلماتیک دارندگان آن را افزایش می‌دهد. بی‌تردید سلاح هسته‌ای عنصری مهم برای حیثیت کلی یک دولت در خارج می‌باشد و ممکن است بازدارنده‌ای مؤثر در برابر حمله‌ای استراتژیک به سرزمین یا منافع حیاتی آن به‌شمار آید. با این وجود مهمترین جنبه توانایی هسته‌ای- یا هر توانایی نظامی- در اختیارداشتن آن نیست ـ بلکه مناسب‌بودن آن و توانایی نشان‌دادن تصمیم به استفاده از آن است. دیگر حکومتها باید بدانند که این توانایی صرفاً اهمیت نمادین ندارد. حکومت ویتنام شمالی بر ایالات متحده مزیتی خاص (بنابراین،نفوذ) داشت، زیرا می‌دانست که تقریباً در هیچ شرایطی حکومت آمریکا سلاحهای هسته‌ای استراتژیک را علیه آن کشور به‌کار نخواهد برد. بنابراین تا جایی که به جنگ ویتنام مربوط می‌شود، اهمیت توانایی هسته‌ای آمریکا به‌طور مؤثر از میان رفت. یک منبع در صورتی مفید است که در حمایت از هدفهای سیاست خارجی به کار رود و از اعتبار برخوردار باشد. همین‌طور سلاحهای هسته‌ای برای مذاکرات مربوط به مبادلات فرهنگی نامناسب هستند، درست همانگونه که منابع نفتی عظیم کشورهای عرب نمی‌تواند برای نفوذگذاری بر نتیجه مذاکرات بین‌المللی مربوط به ارتباطات ماهواره‌ای عملاً به کار آید. نفوذگذاری همیشه خاص مسئله ویژه‌ای است، و منابع مورد استفاده باید با آن مسئله

متناسب‌باشد.

متغیردومی که موفقیت یا شکست نفوذگذاری‌ها را تعیین می‌کند میزان نیازهای دو کشور به یکدیگر در هر رابطه نفوذگذاری است. به‌طورکلی کشوری که به دیگری نیاز دارد، در برابر نفوذگذاری‌های آن آسیب‌ناپذیر است. به این دلیل اصلی دولتهایی که از لحاظ بسیاری توانایی‌ها ضعیف‌اند، با این وجود می‌توانند امتیازهایی ازکشورهای «قوی» بگیرند. مورد فرانسه و آلمان و برخی دولتهای «ضعیف» خاورمیانه را درنظر بگیریم. هر دو کشور اروپایی به‌خاطر نفتی که اعراب عرضه می‌کنند بشدت به این کشورها وابسته‌اند. آنها نیاز مهمی دارند که تنها کشورهای عرب می‌توانند با هزینه‌ای منطقی برآورده سازند. از سوی دیگر، کشورهای خاورمیانه که بر این منابع نفتی کنترل دارند ممکن است زیاد به آلمان و فرانسه وابسته نباشند، بویژه اگر بتوانند نفت خود را در جای دیگر به آسانی بفروشند. به علت آنکه، در این وضع، نیازهای دوطرف برابر نیست، دولتهای مستقل (برحسب نیازها) می‌توانند از قدرتهای بزرگ وابسته درخواستهایی را به‌عمل آورند (یا دربرابر درخواستهایی که از آنها می‌شود مقاومت نمایند) و امتیازهای مهمی کسب کنند. حکومتهای آلمان و فرانسه می‌دانند که اگر این امتیازها را ندهند یا در مورد درخواستهایشان اصرار ورزند، دولتهای عرب می‌توانند تهدید به قطع عرضه نفت بکنند. بنابراین، وابستگی این دو دولت آنها را در برابر درخواستها و اعمال نفوذهای دولتهایی که در شرایط دیگر «ضعیف» تلقی می‌شوند، آسیب‌پذیر می‌گردانند. از نظر دولتهای عرب، نفت به‌عنوان یک توانایی- دست‌کم در روابط آنها با قدرتهای بزرگ- بسیار مهمتر از نیروی نظامی است. در قالب فرضیه‌ای کلی می‌توان گفت که قطع‌نظر از کمیت و کیفیت و اعتبار توانایی‌های یک دولت، هرچه دولت «ب» بیشتر به دولت «الف» نیاز داشته باشد، احتمال بیشتری وجود دارد که اعمال دولت «الف»- تهدیدها، وعده‌ها، پاداشها، یا مجازاتها- در تغییر یا تثبیت رفتار دولت «ب» با موفقیت قرین گردد.

متغیر سومی که در چند دهه گذشته اهمیت آن افزایش یافته و می‌توان آن را منبع مهمی

تلقی کرد، سطح تجربه فنی است. تعداد روزافزونی از مسائل موجود در دستور کار بین‌المللی و همچنین دستور کار سیاست خارجی، ماهیتی بسیار فنی دارند: حقوق دریاها، پخش برنامه از طریق ماهواره، مسائل پولی بین‌المللی و مانند آنها. بسیاری از این مسائل در محافل بین‌المللی مورد بحث قرار می‌گیرند، جایی که رهبری اغلب، بیشتر به آگاهی از مسائل فنی بستگی دارد تا به دیگر انواع منابع. حکومتهایی که با داشتن مطالعات فنی وارد بحث می‌شوند بر ماهیت مسئله تسلط کامل داشته و آماده‌اند راه‌حلهای واقع‌گرایانه‌ای ارائه دهند، بنابراین در قیاس با حکومتهایی که تنها شناختی ابتدایی از مسئله دارند و فاقد مطالعات علمی برای پشتیبانی از موضعگیری‌های ملی خود هستند، احتمال نفوذگذاریشان بیشتر است. یک تعداد مطالعات موردی جدید به‌طور قطع نشان می‌دهند که نتایج مذاکره در مورد مسائل فنی را نمی‌توان برحسب قدرت کلی مشارکت‌کنندگان پیش‌بینی کرد و اینکه شناخت این مسائل در میان دیگر عاملها، چیزی بیش از توانایی خام به حساب می‌آید.[۸]

اگر اعتبار، نیاز، دانش و مناسب‌بودن منابع تنها متغیرهای ذی‌مدخل بودند، درک پویایی‌های روابط مبتنی بر قدرت در سطح بین‌المللی نسبتاً آسانتر می‌شد. متأسفانه اعمال سیاسی همیشه با فرضیه‌های ساده انطباق ندارند، زیرا ویژگی‌های انسانی مانند غرور، لجاجت، حیثیت و دوستی نیز در همه نفوذگذاری‌ها وارد می‌شوند. یک حکومت ممکن است به دولتی دیگر شدیداً وابسته باشد، در عین‌حال در برابر خواستهای آن ایستادگی کند؛ ممکن است تنها به‌خاطر غرور مایل باشد همه نوع محرومیت حتی نابودی مادی و از دست‌دادن استقلالش، را تحمل کند. حکومت ویتنام شمالی مایل بود به جای اعطای امتیازهای دیپلماتیک یا نظامی به

---

۸. برای مثال رجوع شود به نوشته کوهن ونای. همچنین بنگرید به تأکید شدید دیوید بالدوین بر مناسب‌بودن منابع برای وضعیتهای خاص:
Robert O. Keohane and Josep S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Company, 1977); David Baldwin, "Power Analysis and World Politics", *World Politics*, 31 (January, 1979), pp. 161-64.

ایالات متحده، نابودی بسیار گستردهٔ حیات انسانی و امکانات تولیدی ناشی از بمباران هواپیماهای آمریکایی را بپذیرد.

دیگر متغیرهای مؤثر در اعمال نفوذ را می‌توان در وضعیتی مشاهده کرد که دو دولت کوچک دارای توانایی‌های تقریباً برابر، درخواستهای مشابهی از یک قدرت «بزرگ» به عمل آورند و هیچ‌کدام از دولتهای کوچک به دولت بزرگ وابستگی نداشته باشند؛ یا برعکس. کدام یک به هدفهای خود دست خواهند یافت؟ آیا هر دو به طور برابر اعمال نفوذ خواهند کرد؟ فرضاً، چنین در نظر گیریم که سفیران نروژ و آلبانی در یک روز به وزارت امور خارجه بریتانیا می‌روند و از حکومت بریتانیا تقاضا می‌کنند در مورد دوچرخه، کالایی که هر دو کشور مایلند به انگلستان صادر کنند، تعرفه گمرکی راکاهش دهد. فرض کنیم که کیفیت و قیمت دوچرخه تقریباً یکسان است و حکومت بریتانیا از ترس خسارت‌دیدن صنایع دوچرخه‌سازیِ داخلی نمی‌خواهد واردات زیادی را اجازه دهد. به‌علاوه فرض کنیم که سفیران نروژ و آلبانی در صورتی که بریتانیا تعرفه‌های گمرکی را در مورد دوچرخه کاهش دهد، امتیازهای تقریباً برابر را پیشنهاد کنند و اظهار بدارند که تعرفه‌های گمرکی خود را در مورد اتومبیلهای انگلیسی کاهش خواهند داد. کدام سفیر بیشترین احتمال موفقیت را دارد- یعنی می‌تواند به هدفهای دولت متبوعش دست یابد؟ احتمال می‌رود که حکومت بریتانیا از درخواست سفیر نروژ جانبداری و پیشنهاد دیپلمات تیرانا را ردکند. توضیح این تصمیم احتمالاً نمی‌تواند در منابع هر یک از این کشورهای کوچک (که هر دو عوضهای تقریباً برابری را پیشنهاد کرده‌اند) یا در نیازهای بریتانیا باشد، زیرا در این وضعیت فرضی بریتانیا به بازارهای اتومبیل هیچ‌یک از این دو کشور کوچک نیاز ندارد. نروژ به تصمیم مطلوبی دست می‌یابد، زیرا سیاستگذاران بریتانیایی نسبت به منافع نروژ بیش از منافع آلبانی تأثیرپذیرند. آلبانی دولتی کمونیست است که حکومتش معمولاً از راه دیپلماسی و تبلیغات، خصومت شدید نسبت به انگلستان نشان می‌دهد.

بنابراین پس از منابع مناسب، نیاز و دانش، چهارمین متغیری که مؤثربودن اعمال نفوذ را

تعیین می‌کند، کیفیت بی‌دوام تأثیرپذیری است.[۹] تأثیرپذیری را می‌توان به‌مثابه تمایل به قبول درخواست دولتی‌دیگر بانظر مساعد دانست، حتی تاجایی‌که‌یک‌حکومت‌ممکن‌است‌مایل باشد برخی ارزشها و منافعش را به‌خاطر انجام‌دادن آن تقاضاها فدا کند، تأثیرپذیری تمایل به تحت نفوذ قرارگرفتن است. مطالعه‌ای نشان می‌دهد که اعضای وزارت امور خارجه ایالات متحده ممکن است به خاطر پیشبرد درخواستها و منافع حکومتهای دیگر در میان مافوقهایشان و دیگر دوایر دولتی به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای در فشار قرار گیرند به شرط آنکه حکومت درخواست‌کننده احساس کند موضوع مهم است، یا نیاز مزبور باید برآورده شود.[۱۰] در مثال فرضی ما، اگر کیفیت تأثیرپذیری در مورد درخواست نروژ وجود داشته باشد، اعضای وزارت امور خارجه بریتانیا احتمالاً به نفع نروژیان فعالیت می‌کنند و می‌کوشند دیگر دوایر حکومتی مربوط به تجارت و بازرگانی را ترغیب به موافقت در مورد پایین‌آوردن تعرفه‌های گمرکی برای دوچرخه بکنند. احتمال نمی‌رود که حکومت بریتانیا در واکنش نسبت به درخواست آلبانی تأثیرپذیری زیادی نشان دهد. سوءظن دشمنی‌های سنتی، بی‌اعتمادی و سالهای متمادی تجربه دیپلماتیک نامطلوب‌احتمالاً مانع نظر مساعد بریتانیا نسبت به نیازها یا منافع آلبانی می‌شود. گرچه آلبانی و نروژ درخواستهای همانند و پیشنهادهای متقابل یکسانی به‌عمل آورند، اما نبود تأثیرپذیری از جانب مقامات رسمی بریتانیا نسبت به حکومت آلبانی و سیاستهایش احتمالاً در رد درخواست آلبانی منظور شده است. هنگامی که متغیرهای دیگر یعنی منابع یا نیاز، ثابت نگاه داشته شوند یا برابر باشند، موفقیت یا شکست اقدامات متخذه برای نفوذ بر رفتار دولت دیگر را درجه

---

۹. مفهوم تأثیرپذیری Responsiveness را کارل دویچ ارائه کرد و دین‌پروت تکامل بخشید. بنگرید:
Karl W. Deutsch, et al., *Political Community and North Atlantic Area* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957), and Dean G. Pruitt "National Power and International Responsiveness", *Background*, 7 (1964), pp. 165-78, and Dean G. Pruitt "Definition of the Situation as a Determinant of International Action", in *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, ed. Herbert C. Kelman (New York: Holt Rinehart & Winston, 1965), pp. 393-432.

10. Pruitt, "National Power", pp. 175-76.

تأثیرپذیری تعیین‌می‌کند.

اگر نتوان نفوذ مؤثر را تنها از کمیت و کیفیت توانایی‌های مادی استنتاج کرد، چگـونه می‌توانیم نفوذ را اندازه‌گیری کنیم؟ اگر بخواهیم وضعیتی راکه هم‌اکنون بـه‌وجود آمـده است ارزیابی کنیم، آسانترین راه اندازه‌گیری نفوذ، مطالعه پاسخهای کسانی است که در رابطه مبتنی بر نفوذگذاری قرار دارند.[11] اگر دولت «الف» بتواند دولت «ب» را وادار به انجام عمل مشخصی کند، اما دولت «پ» نتواند دولت «ب» را وادار به انجام همین کار کند، بنابراین در آن موضوع خاص، دولت «الف» نفوذبیشتری دارد. اگر دولت «ب» با وجود اعتراضهای دولت «الف» عمل مشخصی را انجام دهد، آنگاه می‌توان پذیرفت که دولت «الف»، در این شرایط، بر دولت «ب» نفوذ زیادی نداشته است. گفتن اینکه اتحاد شوروی قدرتمندتر از ایالات متحده می‌باشد، بـی‌معنی است مگر آنکه متذکر شویم چگونه، برای چـه‌مقاصدی و در رابـطه بـا چـه‌کسـی اتـحادشوروی و ایالات‌متحده اعمال نفوذ می‌کنند.

به هرحال پیش‌بینی نفوذگذاری در یک وضعیت آتی مشکلتر است، از آنجا که عواملی چون غرور، دوستی‌ها و دشمنی‌های سنتی، ویژگی‌های شخصیتی سیاستگذاران و اوضـاع و احوال منحصربه‌فرد را نمی‌توان اندازه‌گرفت، وظیفهٔ ما تعیین هرچند تقریبی ارزش سه متغیر از متغیرهای بحث‌شده در بالا می‌باشد: توانایی (مرکب از مناسب‌بودن و میزان به‌کارگیری منابع)، میزان نیازها یا وابستگی، و میزان تأثیرپذیری. در زیر نمونه‌هایی آورده می‌شود که چگونه ایـن عمل می‌تواند صورت گیرد. هر چند باید در نظر داشت که ارزشهای مورد سنجش تـقریبی و حدسها ذهنی می‌باشند و پیش‌بینی واقعی نتیجه احتمالی هر رابـطه مـبتنی بـر نـفوذگـذاری شاخصها و اندازه‌گیری‌های دقیق مـتغیرها را لازم مـی‌گردانـد، بـنابرایـن مـی‌توان وضـعیتی را مشخص کردکه در آن یک دولت (الف) می‌کوشد بر اعمال، تصورات و تصمیمهای دولت دیگر (ب) نفوذ بگذارد. به هر یک از این سه متغیر از صفر تا ده امتیازداده می‌شود. فرمول کلی چنین

---

11. Robert A. Dahl, "The Concept of Power", *Behavioral Science*, 2 (1957), pp. 201-15.

خواهد بود:

منابع دولت «الف» + نیازهای دولت «ب» به دولت «الف» + تأثیرپذیری دولت «ب» در قبال دولت «الف»= درجه احتمال موفقیت دولت «الف».

یک نمونه می‌تواند موردی باشد که در آن کانادا می‌کوشد موافقتنامه تجاری ترجیحی با بازار مشترک منعقد سازد. منابعی که اوتاوا به کار می‌گیرد عبارت‌اند از: ۱. عرضه تضمین‌شده سوخت- بویژه اورانیوم- به کشورهای اروپایی، ۲. پیشنهاد در نظرگرفتن ملاحظاتی خاص یا حذف مالیات برای اروپاییانی که مایلند در کانادا سرمایه‌گذاری مستقیم کنند، و ۳. مهارتها، دانش و قدرت استدلال مذاکره‌کنندگان کانادایی. به متغیر اول ۶ امتیاز می‌دهیم. درخصوص مسئله نیاز، اروپاییان، که با تحریم نفتی اعراب در سالهای ۷۴-۱۹۷۳ روبه‌رو شده‌اند، در مورد به‌دست‌آوردن منابع عرضه جانشین و مطمئن حساس هستند. بنابراین به متغیردوم ۷ امتیاز می‌دهیم. سرانجام گرچه پیوندهای کانادا و اروپا زیاد نبوده، درجه تأثیرپذیری منطقاً زیاد است، لذا به این متغیر ۶ امتیاز می‌دهیم. بنابراین مجموع امتیازهای سه متغیر ۱۹ از ۳۰ است که نشان می‌دهد احتمال دستیابی کانادا به هدفش حدود ۶۳ درصد است.

آخرین متغیری که باید روشن گردد پایبندی و بهایی است که برای آن پرداخت می‌شود. این متغیر از مثال فوق حذف شد زیرا اندازه‌گیری آن واقعاً غیرممکن است. به‌نظر می‌رسد موفقیت در نفوذگذاری همچنین به میزان سازگاری هدفهای دولتها با یکدیگر یا درجه پایبندی هر حکومت نسبت به آن هدفها ارتباط داشته باشد. اگر من شدیداً پای‌بند به حضور در دوره‌های دوستانه شب جمعه باشم و شما از من بخواهید که به دیدن یک بازی فوتبال بروم، بی‌توجه به اینکه شما چه استدلالهایی می‌کنید، در هرصورت من به‌تماشای بازی فوتبال نخواهم‌رفت. بهای نقض پای‌بندی- یعنی ناخشنودی دوستان و کنار گذاشته‌شدن احتمالی از دوره مزبور- بسیار بیشتر از مزایای احتمالی تماشای یک بازی است. اما در جایی که نرفتن به دوره شب جمعه با

دادن بهای سنگین همراه نباشد- شاید به دلیل حضور دوستان زیاد- آنگاه ممکن است من بخوبی ترغیب شوم که به‌جای رفتن به دوره مزبور به تماشای بازی فوتبال بروم. در این مورد منافع من کاملاً روشن نیست، پای‌بندی شدید به یک طرزعمل خاص ندارم، بنابراین ترغیب‌پذیرتر خواهم بود، مشروط به اینکه شما منابع مناسب (پیشنهاد مطلوب برای ایجاد تغییر در تصمیم من) را داشته باشید و من بپذیرم که شما ترجیح می‌دهید بدون من به تماشای بازی نروید.

بنابراین در پیش‌بینی نتیجه نفوذگذاری و اندازه‌گیری میزان نفوذی که بازیگران بر یکدیگر دارند، یک عنصر احتمال نیز وجود دارد. به صرف اینکه دولت «الف» دولت «ب» را وادار به انجام عمل مشخصی می‌کند، نمی‌توان نتیجه گرفت که دولت «الف» قدرت بیشتری دارد. زیرا ممکن است برای دولت «ب» زیاد تفاوت نکند که آن عمل را انجام بدهد یا ندهد. یا در مورد بازدارندگی هسته‌ای، بی‌معنی خواهد بود بگوییم که ایالات متحده نسبت به اتحاد شوروی قدرت بیشتری دارد به علت آنکه اتحاد شوروی به آمریکای شمالی حمله نکرده است. نکته قابل‌توجه این است که احتمال چنین حمله‌ای در هر حادثه‌ای، فوق‌العاده اندک است. وجود قدرت تنها هنگامی قابل استنتاج خواهد بود که بدانیم اتحاد شوروی شدیداً قصد دارد حمله‌ای را آغاز کند، اما به خاطر خطر تلافی آمریکا از این اقدام باز می‌ماند.

چگونگی اعمال نفوذ

دانشمندان علوم اجتماعی به چند شیوه اساسی اشاره کرده‌اند که افراد و گروهها در نفوذگذاری بر یکدیگر به کار می‌گیرند. در نظامی سیاسی که فاقد مرکز اقتدار مشروعی برای فرمان‌راندن بر اعضای گروه یا جامعه است واحدهای دارای حاکمیت برای دستیابی به هدفها یا دفاع از آنها باید از چانه‌زنی استفاده کنند. با توجه به اینکه دولت «الف» یکی از سه طرز عمل را از دولت «ب» انتظار دارد (دولت «ب» عمل مشخصی را در آینده انجام دهد، دولت «ب» عمل

مشخصی را در آینده انجام ندهد، یا دولت «ب» عملی را که اکنون انجام می‌دهد دنبال کند)، ممکن است شش روش مختلف را در پیش گیرد، که متضمن اعمال زیر است:

۱. **ترغیب:** منظور ما از ترغیب تنها ارائه یک پیشنهاد به طرف دیگر یا بحث در مورد آن و به‌دست‌آوردن پاسخ مطلوب بدون مطرح‌کردن صریح احتمال پاداش یا تنبیه است. نمی‌توان پذیرفت که اعمال نفوذ همیشه علیه خواستهای دیگران است و این که تنها دو نتیجه احتمالی برای آن عمل وجود دارد، یکی به نفع دولت «الف» و دیگری به نفع دولت «ب». برای مثال، دولت «الف» از دولت «ب» می‌خواهد در کنفرانس بین‌المللی آتی در مورد کنترل مواد مخدر از آن دولت حمایت کند. دولت «ب» ممکن است در اصل نفع خاصی در کنفرانس مزبور یا نتیجه آن نداشته باشد، اما برپایه اقدام دولت «الف»، نتیجه می‌گیرد که نه‌تنها حمایت از پیشنهاد دولت «الف»، بلکه همچنین حضور درکنفرانس ممکن است آثار مثبتی برای آن دولت داشته باشد. در این مورد دولت «ب» همچنین ممکن است انتظار داشته باشد که در آینده نوعی پاداش به دست آورد، گرچه لزوماً از جانب دولت «الف» نباشد. ترغیب همچنین می‌تواند شامل اعتراضها و استنکافهایی باشد که متضمن تهدید آشکار نیستند.

۲. **پیشنهاد پاداش:** این وضعیتی است که در آن دولت «الف» به دولت «ب» قول می‌دهد که عملی به نفع دولت «ب» انجام دهد مشروط بر اینکه، دولت «ب» به خواستهای دولت «الف» تمکین کند. در روابط بین‌الملل پاداش تقریباً به هر نوعی می‌تواند وجود داشته باشد. دولت «الف» برای به دست‌آوردن حمایت دیپلماتیک دولت «ب» در کنفرانس فوق‌الذکر مربوط به مواد مخدر ممکن است پیشنهاد افزایش کمک خارجی، کاهش تعرفه‌های گمرکی برای کالاهای وارداتی از کشور «ب»، با حمایت از دولت «ب» درکنفرانس بعدی در مورد تسهیلات ارتباطی، یا قول خاتمه‌بخشیدن به یک تنبیه قبلی را پیشنهاد کند. روش اخیر اغلب مورد استفاده مذاکره‌کنندگان قرار می‌گیرد. به این ترتیب که پس از به‌وجودآوردن وضعیتی نامطلوب، قول داده می‌شود که در مقابل دریافت برخی امتیازها از مخالفان، وضعیت مزبور خاتمه یابد.

۳. اعطای پاداش: در برخی موارد اعتبار یک حکومت خیلی زیاد نیست، و دولت «ب» ممکن است پیش از انجام خواستهای دولت «الف»، اصرار ورزد که دولت «الف» از قبل عملاً پاداش پیشنهادشده را بدهد. در مذاکرات ترک مخاصمه به کرات اتفاق می‌افتد که هیچ‌کدام از طرفها به‌طور یک‌جانبه گامی در جهت غیرنظامی ساختن یک منطقه یا مرخص‌کردن واحدهای بسیج‌شده برنمی‌دارد، مگر اینکه طرف دیگر نشانه‌ای از اجرای توافقها ارائه دهد. یکی از جملات قالبی دیپلماسی جنگ‌سرد، آن است که برای دادن پاداش و امتیاز احتیاج به عمل است نه حرف.

۴. تهدید به تنبیه: تهدید به تنبیه را می‌توان به دو نوع تقسیم کرد: (الف) تهدید به انجام یک عمل، که در آن برای مثال دولت «الف» تهدید می‌کند تعرفه‌های گمرکی را افزایش دهد، در مورد تجارت با دولت «ب» متوسل به تحریم یا قطع رابطه شود، یا زور به کار گیرد؛ و (ب) تهدید به محروم‌ساختن، در موردی که دولت «الف» تهدید می‌کند کمک خارجی را قطع نماید یا به‌طریق دیگر پاداش یا دیگر امتیازهایی راکه در حال‌حاضر دراختیار دولت «ب» قرار می‌دهد، دیگر در اختیار آن نگذارد.

۵. اعمال تنبیه‌های عاری از خشونت: در این وضعیت تهدیدها به امید تغییر رفتار دولت «ب» صورت می‌گیرند، رفتاری که در بیشتر موارد نمی‌توان آن را با وسایل دیگر تغییر داد. مشکل این روش آن است که اغلب اقدامات متقابل طرف دیگر را درپی دارد، بنابراین به هر دو خسارت وارد می‌آورد و لزوماً وضعیت مطلوبی را فراهم نمی‌کند. برای مثال، اگر دولت «الف» تهدید کند که چنانچه دولت «ب» عمل مشخصی را انجام دهد توانایی‌های نظامی‌اش را افزایش می‌دهد و سپس به عملی‌ساختن تهدید مزبور اقدام می‌کند، این اقدام در اغلب موارد بدین‌معنی نیست که دولت «ب» خواستهای دولت «الف» را اجابت می‌کند. زیرا آن دولت نیز می‌تواند توانایی‌های نظامی خود را افزایش دهد. در چنین وضعیتی، هر دو طرف به تنبیه‌هایی متوسل می‌شوند که ممکن است به شکلهای وخیمتری درآیند؛ مگر آن که اختلاف حل شود. تنبیه‌های

عاری از خشونت نوعاً عبارت‌اند از: قطع روابط دیپلماتیک، افزایش تعرفه‌های گمرکی، برقراری تحریم یا قطع رابطه تجاری، گروگان‌گیری، محاصره، بستن مرزها، یا خارج شدن از کنفرانس دیپلماتیک.

۶. **اعمال زور**: در دورانهای گذشته، هنگامی که حکومتها ابزارهای گوناگون سیاست خارجی را که امروزه در دسترس می‌باشند در اختیار نداشتند، بکرّات مجبور بودند در روند چانه‌زنی به کاربرد زور متوسل شوند. زور و خشونت نه‌تنها کارآترین روشها، بلکه در بسیاری موارد تنها وسیله ممکن برای نفوذگذاری بود. امروزه وضع فرق می‌کند. با بالارفتن سطح تکنولوژی و افزایش وابستگی‌ها، وسایل تشویق‌کننده دیگری در دسترس قرار دارند و می‌توانند به جای زور به‌کار روند.[۱۲]

الگوهای اعمال نفوذ در نظام بین‌المللی

بیشتر حکومتها گاه از همه فنونشان برای نفوذگذاری بر دیگران استفاده می‌کنند، اما احتمالاً بیش از ۹۰ درصد روابط میان دولتها بر ترغیب ساده مبتنی است و با مسائل فنی نسبتاً کم‌اهمیت سروکار دارد. از آنجا که چنین کنشهای متقابل بندرت عنوان خبر قرار می‌گیرند، اغلب

---

۱۲. فرانسوا دوکابیر یک دیپلمات فرانسوی مشهور سده هجدهم نیز کارآیی این روشها را نشان داد، هنگامی که نوشت «هر شهریار مسیحی باید این مطلب را دستورالعمل اصلی خود قرار دهد که تا زمانی که راه خرد و ترغیب را نپیموده است برای حمایت یا دفاع از حقوقش اسلحه به‌کار نبرد. همچنین به نفع او است که تأثیر منافع اعطاشده را به خرد و ترغیب بیفزاید، که در واقع این کار یکی از مطمئن‌ترین راههای تثبیت و افزایش قدرت خویش است.» بنگرید:

Francois de Calliéres, *On the Manner of Negotiating With Princes*, Trans. A.F. Whyte (Boston: Houghton Mifflin, 1919), p. 7.

کاتیلیا نیز در نوشته‌ای جامع در مورد سیاست خارجی که تقریباً ۳۰۰ سال پیش از میلاد به رشته تحریر درآمده است، چهار روش اساسی برای گرفتن نتایج مطلوب از دیگر دولتها را متذکر شد: سازش (Sama)، هدیه (Dama)، معارضه (Bheda) و تنبیه (Danda). بنگرید:

George Modelski, "Kautilya: Foreign Policy and International System in Ancient Hindu World", *American Political Science Review*, 58 (1964), 553.

می‌پنداریم که بیشتر روابط میان دولتها متضمن تهدیدکردن و عملی‌ساختن آن تهدید است. اما اعم از اینکه یک حکومت با دیگری در مورد مسائل فنی کم‌اهمیت رابطه برقرار کند یا در مورد مسائل دارای نتایج مهم، این احتمال وجود دارد که بسته به سنت دوستی یا خصومت گذشته میان آن دو حکومت و میزان سازگاری میان هدفها و منافعشان، در تلاشهای خود برای نفوذگذاری روش خاصی را به‌کار گیرد. برای مثال، دولتهای متحد بندرت یکدیگر را تهدید به کاربرد زور یا حتی تهدید آشکار به تنبیه می‌کنند، اما حکومتهایی که در مورد طیف وسیعی از هدفهای سیاست خارجی با یکدیگر توافق ندارند و ایستارهایشان نسبت به یکدیگر با سوءظن و خصومت همراه است بیشتر احتمال دارد که به تهدید و تنبیه متوسل شوند. روشهای اعمال نفوذ میان بریتانیای‌کبیر و ایالات متحده نوعاً ترغیب و پاداش می‌باشند، در حالی‌که شیوه‌های اعمال نفوذ میان اتحاد شوروی و ایالات متحده در اوایل دوران پس از جنگ جهانی دوم نوعاً تهدید و اعمال تنبیهات گوناگون بود. به‌طورکلی می‌توان طبقه‌بندی ناقصی از روابط میان دولتها ارائه داد که با فنون نوعاً به‌کار رفته برای اعمال نفوذ مشخص می‌شوند.

۱. **روابط مبتنی بر اتفاق نظر:** روابط مبتنی بر اتفاق نظر نوعاً میان دولتهایی دیده می‌شود که در مورد هدفهای سیاست خارجی اختلافهای اندکی دارند، میان آنها درجه تأثیرپذیری متقابل بالا، یا کنش متقابل و دخالت در امور یکدیگر در سطح بسیار نازلی است. مثالی برای مورد اول روابط انگلستان وآمریکا است و برای مورد اخیر روابط میان تایلند و فنلاند. در روابط مبتنی بر اتفاق نظر، اعمال نفوذ عمدتاً با به‌کارگرفتن روش ترغیب و از طریق پیشنهاد زیرکانه پاداش صورت می‌گیرد. از آنجاکه در روابط مبتنی بر اتفاق نظر میان دو دولت خشونت به‌عنوان شکلی از تنبیه تقریباً غیرقابل تصور است، تواناییهای نظامی هیچ‌کدام در برابر دیگری سازماندهی، بسیج و «هدف‌گیری» نشده‌اند.

۲. **روابط مبتنی بر اعمال نفوذ آشکار:** در این حالت ممکن است در مورد هدفهای سیاست خارجی تاحدی عدم توافق یا اختلاف‌نظر وجود داشته باشد، یا دولت «الف» ممکن

است برخی سیاستهای داخلی را در پیش گیرد که مورد تأیید دولت «ب» نباشد، مانند نوعی تبعیض نژادی. از آنجا که میان دو بازیگر تاحدی اختلاف به چشم می‌خورد، یا تصور می‌شود دولتهای «الف» و «ب» نوعی رابطه وابستگی متقابل دارند دست‌کم درجه نسبتاً اندکی از درگیری نیز میان آنها وجود خواهد داشت. اگر ترغیب عادی با شکست روبه‌رو شود فنونی که برای نفوذگذاری به‌کار می‌روند عبارت‌اند از (الف) پیشنهاد پاداش، (ب) اعطای پاداش، (پ) تهدید به خودداری از اعطای پاداش (مانند ندادن کمک خارجی در آینده)، یا (ت) تهدید به تنبیه‌های عاری از خشونت، مثلاً شامل افزایش تعرفه‌های گمرکی در برابر تولیدات دولت «ب». از لحاظ نظامی در روابط مبتنی بر اعمال نفوذ آشکار هنوز بسیج یا هدف‌گیری توانایی‌های نظامی علیه دولت «ب» وجود ندارد. بنابراین در این نوع رابطه توانایی‌های نظامی ارتباط اندکی با قدرت هر دولت در برابر دیگری دارد. نمونه‌های اعمال نفوذ آشکار روابط کنونی میان رومانی و اتحاد شوروی و روابط میان آفریقای جنوبی و ایالات متحده می‌باشند.

۳. روابط مبتنی بر اجبار: در روابط مبتنی بر اجبار، بر سر هدفهای سیاست خارجی عدم توافقهای اساسی وجود دارند. تقریباً همه اعمالی راکه دولت «الف» در زمینهٔ مناسبات خارجی انجام دهد دولت «ب» تهدیدی نسبت به منافع خود می‌پندارد. بنابراین درگیری، زیاد و درجه تأثیرپذیری متقابل حتی اگر وجود داشته باشد، معمولاً بسیار اندک است. دولت «الف» می‌کوشد بر رفتار دولت «ب» نوعاً از راههای زیر نفوذ بگذارد: (الف) هشدار دادن و تهدید به تنبیه، (ب) اعمال تنبیه‌های عاری از خشونت، و (پ) در حالت خشم شدید، استفاده مشخص و محدود از زور. برای مثال، به صورت محاصره زمان صلح. احتمال دارد توانایی‌های نظامی در مقابل یکدیگر هدف‌گیری شده و به‌عنوان یک عامل وارد روابط مبتنی بر قدرت شوند، زیرا آن توانایی‌ها اغلب برای تهدید، بسیج می‌شوند و سیاستگذاران براساس این فرض عمل می‌کنند که ممکن است به‌کارگرفته شوند. روابط میان‌اتحادشوروی و ائتلاف غرب تا تشنج‌زدایی، سوریه و اسرائیل از ۱۹۴۸ به بعد، نیکاراگوئه و ایالات‌متحده و ویتنام و چین مثالهای این نوع رابطه‌اند.

۴. روابط مبتنی بر زور: در این حالت، در مورد هدفهای سیاست خارجی تقریباً عدم توافق کامل وجود دارد و زمینه‌های اتفاق‌نظر به ضرورتهای معدودی مانند ارتباطات محدود می‌شود. میزان درگیری آشکارا بسیار زیاد است. نفوذگذاری نوعاً از راه اعمال تنبیه خشونت‌آمیز صورت می‌گیرد، گرچه در برخی موارد (برای مثال در مورد برقراری صلح) ممکن است پاداشهایی پیشنهاد شود. منابع ملی عمدتاً به‌منظور عملی‌ساختن سیاست تنبیه بسیج می‌شوند. البته در هراختلاف کمیت توانایی‌های نظامی به‌کار رفته بسته به مرزهای جغرافیایی و میزان نیرویی که طرفهای مناقشه به آن اختلاف اختصاص می‌دهند تفاوت خواهد داشت.

برای جمع‌بندی این تحلیل از قدرت، می‌توان گفت که قدرت جزیی جدایی‌ناپذیر از روابط سیاسی است. اما در سیاست بین‌الملل ما عمدتاً به یک روند توجه داریم: چگونه یک دولت در جهت تأمین منافع خود بر رفتار دولت دیگر نفوذ می‌گذارد. عمل نفوذگذاری درکانون توجه مطالعه سیاست بین‌الملل قرار می‌گیرد، و از این عمل است که می‌توان به بهترین‌وجه تعریفی از قدرت استنتاج کرد. اگر عمل نفوذگذاری را مورد ملاحظه قرار دهیم، می‌توانیم مشاهده کنیم که قدرت یک روند، یک رابطه، وسیله‌ای برای رسیدن به یک هدف و حتی یک کمیت است. به‌علاوه، از راه تحلیل می‌توانیم میان عمل نفوذگذاری، مبانی، یا منابعی که عمل مزبور بر آنها استوار است و پاسخ به آن عمل، تمیز قائل شویم. منابع، عامل تأمین‌کننده مهمی در مورد چگونگی موفقیت اعمال نفوذ محسوب می‌شوند، اما به هیچ‌وجه تنها عامل تعیین‌کننده نیستند. ماهیت هدفهای سیاست خارجی یک کشور، مهارت یک دولت در به‌کارگیری توانایی‌هایش برای مقاصد سیاست خارجی، و همین‌طور نیازها، تأثیرپذیری، هزینه‌ها و پای‌بندی‌ها نیز به همان اندازه مهم‌اند. اَعمال مربوط به نفوذگذاری ممکن است شکلهای بسیار بیابند، مهمترین آنها عبارت‌اند از: پیشنهاد و اعطای پاداش، تهدید به تنبیه و اعمال آن و استفاده از زور. انتخاب وسایل مورد استفاده برای ایجاد انگیزه، به‌نوبه خود به ماهیت کلی روابط میان دو حکومت موردنظر، درجه درگیری میان آنها، و میزان تأثیرپذیری

متقابلشان بستگی دارد. با تحلیل فنون متداول اعمال نفوذ و شرایطی که در آن احتمال موفقیت قدرت وجود دارد اکنون می‌توانیم به ابزارهای خاص ایجاد انگیزه که دردستیابی به هدفها به‌کار می‌روند روی آوریم که از ترغیب دیپلماتیک ساده تا کاربرد خشونت در مقیاس گسترده را شامل می‌شوند.

منابع منتخب

Bachrach, Peter, and Morton S. Baratz, "The Two Faces of Power," *American Political Science Review*, 56 (1962), 947-52.

Baldwin, David A., "Inter- Nation Influence Revisited," *Journal of Conflict Resolution*, 15 (December 1971), 471-86.

---------, "The Power of Positive Sanctions," *World Politics*, 24 (October 1971), 19-38.

---------,"Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies," *World Politics*, 31 (January 1979), 161-94.

---------,"Interdependence and Power: A Conceptual Analysis," *International Organization*, 34 (Autumn 1980), 471-506.

Bell, Roderick, David V. Edwards, and R. Harrison Wagner, eds., *Political Power: A Reader in Theory and Research*. New York: Free Press, 1969.

Cox. Robert, and Harold K. Jacobsen, *The Anatomy of Influence*. New Haven: Yale University Press, 1973.

Dahl, Robert, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, 2 (1957), 201-15.

Ferris, Wayne H., *The Power Capabilities of Nation- States*. Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1973.

Fox, Annette B., *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*. Chicago: University of Chicago Press, 1959.

George, Alexander., and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, Chap. 21. New York: Columbia University Press, 1974.

Goldmann, Kjell, and Gunnar Sjöstedt, *Power, Capabilities, Interdependence*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1979.

Gross, Ernest A., "Moral Power in International Relations," *Journal of International Affairs*, 12, (1958), 132-37.

Haskel, Barbara G., "Access to Society: A Neglected Dimension of Power," *International Organization*, 34 (Winter 1980), 89-120.

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition.* Boston: Little, Brown and Company, 1977.

Knorr, Klaus, *Military Power and Potential.* Lexington, Mass.: Raytheon/Heath Co., 1970.

---------, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations.* New York: Basic Books, 1975.

Mack, Andrew J.R., "Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict," *World Politics*, 27 (January 1975), 175-200.

Peterson, Walter J., "Deterrence and Compellence: A Critical Assessment of Conventional Wisdom," *International Studies Quarterly*, 30 (September 1986). 269-94.

Prutti, Dean, "National Power and International Responsiveness," *Background*, 7 (1964), 165-78.

Simon, Herbert A., "Notes on the Observation and Measurement of Political Power," *Journal of Politics.* 15 (1953), 500-16.

Singer, J. David, "Inter-Nation Influence A Formal Model," *American Political Science Review.* 57 (1963), 420-30.

فصل هفتم

ابزارهای سیاست خارجی: چانه‌زنی دیپلماتیک

حکومتها در تلاش برای دستیابی به هدفها، تحقق ارزشها، یا دفاع از منافعشان باید با اشخاصی ارتباط برقرار کنند که مایل‌اند اعمال و رفتار آنان را متوقف کنند، تغییر دهند یا سبب ادامهٔ آن گردند. امروزه امکانات و وسایل ارتباطی زیادی وجود دارد که می‌تواند برای انتقال توقعات و خواستها یا تهدیدها به دیگران به کار رود. مقامهای رسمی حکومتها در کنفرانسهای مطبوعاتی، گردهمایی‌های سیاسی یا ضیافتها، اظهاراتی به‌عمل می‌آورند که تنها متوجه مخاطبان داخلی نیست، بلکه حکومتها و ملتهای خارجی را نیز مورد خطاب قرار می‌دهد. با این وجود، اکثر تلاشهای رسمی برای اعمال نفوذ در خارج، از مجاری رسمی دیپلماتیک یا از راه ارتباط مستقیم میان وزرای امور خارجه و سران دولتها صورت می‌گیرد.

موضوعات مطرح‌شده در زمینهٔ ارتباطات بین دولتها شامل مشخص‌کردن اهداف یک حکومت، توجیه منطقی آن هدفها، تهدیدها، وعده‌ها و مطرح‌ساختن امکانات رسیدن به توافق بر سر مسائل مورد منازعه می‌شود. همان‌گونه که مشاهده خواهد شد، وظیفه دیپلماتها بیش از آنکه تنظیم هدفهای حکومتهایشان باشد، تشریح آنها در خارج و تلاش برای ترغیب دیگران به تعدیل سیاستهایشان برای انطباق با این هدفهاست. هنگامی که دیپلماتها بتوانند مقامات دولت محل مأموریتشان را وادار سازند وضعیت خاصی را آن‌گونه ببینند که حکومتهای متبوع آنان درک می‌کنند تاحدی موفق هستند، اما هنگامی که بتوانند اعمال یک حکومت خارجی را بنحوی تغییر دهند یا

تداوم بخشند که برای منافع حکومتهایشان مطلوب باشد کاملاً موفق هستند. در جریان ارتباط، معمولاً اشخاصی که سیاست خارجی را تنظیم می‌کنند، هدفهای خود را با توجه به شرایط در حال تغییر و واکنشهای گوناگون خارجی مورد ارزیابی مجدد قرار می‌دهند. سپس دیپلماتها هدفهای تعدیل‌یافته را به اطلاع حکومتهای خارجی می‌رسانند و کل جریان عادی امور ادامه می‌یابد تا هنگامی که اجماع از راه چانه‌زنی حاصل شود، یا با به‌کارگرفتن زور این اجماع تحمیل گردد و یا در صورت مواجه‌شدن با مقاومت دولتهای دیگر، حکومت موردنظر ازهدفهایش صرف‌نظر کند.

بنابراین، هدفها و استراتژی‌های چانه‌زنی دیپلماتیک برپایه ارزیابی دیپلماتهای مأمور در خارج کشور و اطلاعاتی که فراهم می‌آورند و اعمال گوناگون حکومتها و علائمی که به یکدیگر می‌دهند، مدام در حال اصلاح است. هنگامی که در مورد مسئله‌ای نفع متقابل و اجماع وجود داشته باشد، روندهای تنظیم و اجرای سیاست خارجی تنها آن اندازه به زمان نیاز دارد که جزئیات بر روی کاغذ نوشته شود. هنگامی که عدم توافق، سوء تفاهم، یا ناسازگاری میان ارزشها، هدفها و منافع دو یا چند حکومت وجود داشته باشد، روند مزبور ممکن است دوره‌های زمانی طولانی را شامل شود. برای مثال، هند و پاکستان هر دو، هدفهای اصلی خود در مورد ایالتهای جامو و کشمیر رابه مدت چهار دهه حفظ کرده‌اند، گرچه هیچ‌یک از موارد توسل آنها به چانه‌زنی دیپلماتیک با تهدیدها، پاداشها و به کارگرفتن زور برای حل مسئله، نتوانسته است موضع‌گیری آنها نسبت به یکدیگر را تغییر دهد. هدف اصلی این فصل، نشان‌دادن برخی فنون چانه‌زنی دیپلماتیک و بحث در مورد برخی مسائل معاصر مربوط به عمل دیپلماتیک است. به هرحال، پیش از بحث در مورد این روندها لازم است برخی قواعد و سنتهای اصلی ارتباط دیپلماتیک میان دولتهای مستقل بررسی شود و موقعیت رابط اصلی در ارتباط میان دولتها، یعنی سفیر، مورد تحلیل قرار گیرد.

نهادها، قواعد و مجریان دیپلماسی

نقش فرستاده از جمله نخستین نقشهای مشخص سیاسی است که در جامعه بشری به وجود

آمد. قبایل ابتدایی، اعم از دوست یا دشمن، نیازمند ارتباط با یکدیگر بودند و اشخاص بخصوصی با برخی شایستگی‌های مذهبی، چانه‌زنی یا سخنوری برای بحث در موضوعات مختلف تعیین می‌شدند. فرستادگان در مورد تعیین محدوده شکارگاه، حل و رفع مناقشات خانوادگی یا طایفه‌ای* و ترتیب‌دادن ازدواجهای بین قبیله‌ای چانه می‌زدند. امروزه دیپلماتها افزایش منافع ملی در سرزمینهای بیگانه، حفظ جامعه داخلی در برابر یک تهدید محتمل، افزایش حجم تجارت، حل اختلافات مربوط به سرزمین مورد منازعه، یا جلوگیری از نقل و انتقال مواد مخدر را دنبال می‌کنند.

تا پیش از سده پانزدهم، مفهوم هیئت یا نمایندگی دائم در اروپا وجود نداشت. برای نخستین بار دولت ـ شهرهای ایتالیا در اواخر دورهٔ نوزایی تشکیلات منظمی را برای ارائه خدمات دیپلماتیک پدید آوردند و نیاز به ایجاد هیئتی از دیپلماتهای حرفه‌ای را پذیرفتند. وظایف این نخستین دیپلماتها به‌دست‌آوردن اطلاعات، حفظ منافع سیاسی و نظامی دولت متبوع و گسترش تجارت را شامل می‌شد. در واقع ریشه‌های دیپلماسی سازمان‌یافته به همان اندازه مدیون گسترش وسیع شبکه‌های تجاری در اروپا و خاورمیانه است که مدیون مسائل سیاسی و نظامی. برای مثال، تشکیلات دیپلماتیک ونیز در اصل یک سازمان تجاری بود. رژیمهای پادشاهی جدیدی که در اروپا درحال ظهور بودند، بعداً با نهادهای دیپلماتیک ایجادشده در شبه‌جزیره ایتالیا به رقابت برخاستند و در سدهٔ هجدهم دیپلماسی به‌عنوان حرفه‌ای مهم و آبرومند پذیرفته شد، اگرچه شیوه‌های آن همواره چندان پسندیده نبود.

درگذشته، دیپلماسی در میان معدودی واحدهای سیاسی جریان داشت. برای مثال، در سال ۱۶۴۸ در اروپا تنها دوازده دولت مستقل به معنای واقعی کلمه وجود داشت و اغلب مسائل یکی، چندان با منافع دیگری برخورد پیدا نمی‌کرد. در نظام بین‌المللی کنونی، نه‌تنها بیش از ۱۴۰ دولت** مستقل وجود دارد، بلکه وابستگی متقابل اقتصادی، سیاسی و نظامی آنها بدان معنی است که تقریباً

---

*. Clan.

**. در حال‌حاضر بیش از ۱۸۰ دولت مستقل وجود دارد. (مترجم)

هر تصمیم مهم مربوط به سیاست داخلی یا خارجی در یک دولت، بازتابهایی بر منافع بسیاری از دولتهای دیگر دارد. در چنین وضعی، مسئله دستیابی به راه‌حلهای مرضی‌الطرفین برای همهٔ مسائل دشوار است و معمولاً آن مسائل رانمی‌توان با رویه‌های نسبتاًکند و پردردسر مذاکرات دوجانبه حل کرد. بنابراین می‌توان ارتباطی را میان پیشرفت اقتصادی، علمی و فنی و رشد دیپلماسی چندجانبه ملاحظه نمود. تصادفی نیست که سریعترین رشد نهادهای دیپلماتیک چندجانبه دائمی همزمان با دوره‌ای بود که سریعترین رشد صنعتی و تکنولوژیک در اروپا به‌وقوع پیوست. الگوهای دوجانبه ارتباط دیپلماتیک در سده هجدهم برای نخستین‌بار راه را برای تشکیل گردهمایی‌های چندجانبه موقت و بعدها برای ایجاد سازمانهای چندجانبه دائمی دیپلماتیک و فنی، بازکرد.

تا اواخر سده نوزدهم، اکثر کنفرانسهای چندجانبه به مسائل صلح درپی جنگهای مهم اروپا می‌پرداختند، اما پس از جنگ ۱۸۷۰ـ ۱۸۷۱ فرانسه و پروس، حکومتها شروع به اعزام هیئتهای نمایندگی به‌کنفرانسهایی کردندکه به تدوین حقوق بین‌الملل (کنفرانسهای لاهه ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷) و مسائل اقتصادی و فنی‌تر مبتلا به همه حکومتهای اروپایی می‌پرداختند.[۱] در سال ۱۸۷۵گروهی از حکومتها اتحادیه جهانی پست را به‌وجود آوردند، یعنی نخستین تشکیلات بین‌المللی دائمی که تقریباً همهٔ دولتهای جهان در آن عضویت دارند. فکر ایجاد تشکیلاتی برای گردهمایی دائمی همچنین در قالب جامعه ملل به مرحله عمل درآمد و در دهه ۱۹۲۰ کنفرانسهای موقت دیگری در جنوا، بروکسل، ژنو و لندن برپا شدندکه به بازسازی‌اقتصادی، پرداخت غرامت توسط آلمان و خلع سلاح می‌پرداختند. در طول جنگ علیه آلمان نازی و ژاپن، تشکیلات مربوط به همکاری اقتصادی میان متفقان طی جنگ جهانی اول (شورای حمل و نقل دریایی میان متفقان*) تقلید گردید و به‌طور قابل‌توجهی گسترش یافت. همچنین ملاقاتهای مهمی میان سران قدرتهای اصلی در

---

۱. این کنفرانسها موضوعات مختلفی مانند کشاورزی، تنظیم قیمت و تولید شکر، معیارهای بین‌المللی بهداشت، تعرفه‌های گمرکی، ارسال پیام تلگرافی بین‌المللی، کشتیرانی بر روی دانوب، نصف‌النهار مبدأ، تجارت مشروبات الکلی، آمار، مشخص‌ساختن علائم دریایی و اوزان و مقادیر را مورد بررسی قرار می‌دادند.

*. The Inter- Allied Maritime Transport Council.

اُتاوا، قاهره، تهران و یالتا صورت گرفت و متفقان برای هماهنگ‌ساختن همهٔ جنبه‌های تلاشهای جنگی و برنامه‌ریزی برای ساختار جهان پس از جنگ، مجموعه‌ای از کنفرانسهای مرتبط به یکدیگر تشکیل دادند.

امروزه مفهوم دیپلماسی مبتنی بر گردهمایی چندجانبه در سازمان ملل متحد و کارگزاری‌های تخصصی آن تجسم یافته است. گرچه این سازمانها در سطح گسترده‌ای شناخته شده‌اند، اما دیپلماسی چندجانبه به‌طور مستمر در هزاران کنفرانس ویژه و ملاقات غیررسمی‌تر میان دیپلماتها و مقامات حکومتی نیز به چشم می‌خورد. برای مثال، طی سده نوزدهم، حکومت آمریکا دیپلماتهایی را به ۱۰۰ کنفرانس، به‌طور متوسط هر سال یک کنفرانس اعزام داشت؛ در فاصله سالهای ۵۸ـ۱۹۵۶ دیپلماتها، متخصصان و سیاستمداران آمریکایی در ۱۰۲۷ کنفرانس بین‌المللی، به‌طور متوسط هر روز یک کنفرانس حضور یافتند.[۲]

نه‌تنها بخش عظیمی از ارتباطهای دیپلماتیک از مجرای نهادها و سازمانهای چندجانبه برقرار شده، بلکه حتی در روابط دوجانبه نیز چارچوب نهادی ارتباطها، باگسترده‌شدن دامنه مسائل مشترک میان دو دولت خاص، به طور فزاینده پیچیده شده است. طی سده هجدهم، هنگامی که روابط خارجی عمدتاً متوجه مسائل نظامی، سیاسی و خاندانی بود، هرکشوری می‌توانست در هر یک از پایتختهای عمده با یک سفیر یا وزیرمختار و چند کارمند، حضوری شایسته داشته باشد. فرستادگان، با دنبال‌کردن تحولات سیاسی کشور محل مأموریت و با به‌کارگرفتن درایت، شعور و ذکاوت در تماسهایشان با مأموران خارجی، می‌توانستند وظایف خود را بنحو رضایت‌بخشی انجام دهند. امروزه، اگر قرار باشد دیپلماتهایی که در ردهٔ سفیر هستند در تلاشهایشان برای اعمال نفوذ بر حکومت محل مأموریت خود موفقیت کسب کنند، باید بر آگاهی در زمینه مسائل و موضوعات بسیار متنوع، از جمله اقتصاد، فنون تبلیغ، روابط‌کارگری و همهٔ وجوه تحلیل سیاسی مسلط باشند.

---

2. Elmer Plischke, *The Conduct of American Diplomacy*, 2nd ed. (New York: Van Nostrand Reinhold, 1961), p. 474.

آنان معمولاً سفارتخانه‌ای را با چندصد متخصص و کارمند اداره می‌کنند. جریان عادی اداری، نظر تخصصی و نظم حاکم بر یک سازمان دیوانسالار جایگزین زرق و برق و اتلاف وقت در تالارها و دربارهای سده هجدهم شده است.

آخرین تحول حائز اهمیت در رویه‌های دیپلماتیک، افزایش سریع تماسهای مستقیم میان سران دولتها بوده است. از آن‌رو که روشهای حمل‌ونقل، مسافرت را امری ساده ساخته است، مقامهای عالی‌رتبه و سیاستگذاران می‌توانند شیوه سنتی اعزام دیپلمات، به‌عنوان رابط، را کنار بگذارند و میان خود تماس مستقیم برقرار کنند. از آنجا که بسیاری از رؤسای جمهوری و نخست‌وزیران از لحاظ مهارتهای دیپلماتیک آموزش‌دیده نیستند، این رودررویی ممکن است مسائلی را به‌وجود آورد، اما تماسهای مزبور این مزیت را دارد که به مقامات قانوناً مسئول، اجازه می‌دهد برپایه اختیارات گسترده خود تصمیم بگیرند و سدها یا موانع دیوانسالاری در راه برقراری تماس آسان میان حکومتها را از میان بردارند. سفر مقامات مزبور به خارج، اغلب به این دلیل صورت می‌گیرد که حیثیت شخصی آنها را افزایش می‌دهد و ایشان را قادر می‌سازد نظریات خود را شخصاً برای دیگر سران دولتها روشن سازند. بنابراین، تعجب‌آور نیست که رهبران اروپایی تقریباً هر سال دوبار از واشنگتن یا مسکو دیدن می‌کنند؛ اکثر رؤسای جمهوری آمریکا دست‌کم چند مسافرت خارجی انجام می‌دهند و رهبران دولتهای غیرمتعهد تقریباً در تماس شخصی دائم با یکدیگر و با رهبران مهم دولتهای غربی و کمونیست هستند.

ارتباط میان حکومتهایی که نمایندگی نظامهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بسیار متمایز را دارند، اعم از اینکه از طریق دیپلماتهای آموزش‌دیده با رهبران دولتها صورت گیرد، به‌خاطر وجود تفاوتهای فرهنگی، شکافهای ایدئولوژیک و سوءتفاهمهای آشکار طبعاً مستعد همه نوع انحراف است. پس از ایجاد نهادهای دیپلماتیک دائم در ایتالیا طی سد پانزدهم، حکومتها عموماً پذیرفتند که رعایت برخی ترتیبات دارای مزیت متقابل است زیرا کمک می‌کند که برقراری ارتباط آسانتر صورت گیرد و کمتر مستعد انحراف باشد. اگر در این خصوص که چه شخصی اجازه

نمایندگی یک دولت را دارد توافق وجود نداشته باشد، یا اگر فرستادگان دیپلماتیک مورد اذیت یا ارعاب کسانی قرار گیرند که نزدشان مأمورند، روندهای چانه زنی دیپلماتیک زیان می‌بینند. بنابراین در قواعد و عرف بین‌المللی غربی برای تسهیل ارتباط بین دولتها سه مجموعه قواعد در مورد تشریفات، مصونیتها و عدم مداخله به‌وجود آمده است.

تشریفات*

تشریفات دیپلماتیک در کمک به دیپلماتها برای انجام مؤثر وظایفشان، اهمیت قابل ملاحظه‌ای دارد. گرچه آیینهای تشریفات ممکن است صرفاً بازماندهٔ تشریفات دوران گذشته به‌نظر آید، حتی امروزه کاربرد معینی دارند. برای مثال، در سده هجدهم مسئله سلسله مراتب همواره تیرگی‌هایی را در روابط بین‌الملل به‌وجود می‌آورد و حل مسئله مزبور در کنگره وین به سال ۱۸۱۵، از بسیاری راهها به تقلیل برخوردهای کوچکی کمک کرد که ممکن بود به روابط و ارتباط ضعیف میان حکومتها منجر شود. در سالهای آغازین دیپلماسی جدید، پاپ مدعی بود که حق تصمیم‌گیری در مورد نظم تشریفاتی نمایندگان پادشاهان مختلف با اوست، اما با کاهش نفوذ کلیسا در امور غیرمذهبی، به دیپلماتها و حکومتها اجازه داده شد بنابه صوابدید خود عمل کنند ـ که گاه با نتایج مصیبت‌باری همراه بود. سلسله مراتب، تشریفات و تقدم، اهمیت نمادین زیادی داشت؛ سفیران و فرستادگان اغلب دستور داشتند که اجازه ندهند فرستادگان دیگر دربارها در مراسم تشریفاتی جلوتر از آنان قرار گیرند، زیرا چنین اعمالی می‌توانست اثر نامطلوب بر حیثیت و افتخار پادشاهان بگذارد. برای مثال، دیپلماتها در مراسم رسمی تدبیری را اتخاذ می‌کردند تا در صف حاضران جای مطلوبی را به دست آورند. حوادث متعددی ثبت شده است که در آنها کالسکه‌رانان در تلاش برای سبقت‌گرفتن از رقبایشان کشته شدند. به‌علاوه، غیرمعمول نبود که سفیران برای دفاع از افتخار و حیثیتشان، هنگامی که فرستاده‌ای دیگر در مورد آنان تردید می‌کرد، مبادرت به مبارزه تن به

---

*. Protocol.

تن کنند. در چنین شرایطی، صراحت لهجه و روابط شخصی دوستانهٔ لازم برای موفقیت دیپلماسی، همیشه نمی‌توانست به آسانی تجلی یابد.[۳]

در سال ۱۸۱۵، چهار مقام دیپلماتیک ایجاد شد و همه دربارها و وزارتخانه‌های امور خارجهٔ دولتهای اروپایی آن را پذیرفتند. بالاترین مقام به ایلچیان پاپ و سفیران اختصاص یافت، و در دنبال آنان فرستادگان فوق‌العاده، وزرای مختار، وزیران مقیم و کارداران قرار داشتند. این عناوین امروزه هنوز هم به‌کار می‌رود و سلسله مراتب مقامهای دیپلماتیک را در وظایف تشریفاتی و سیاسی مشخص می‌سازد. به‌هرحال، توافق بر سر سلسله مراتب نتوانست مسئله تقدم را به‌طور کامل حل کند، بنابراین هیئتهای نمایندگی شرکت‌کننده در کنگرهٔ اکس‌لاشاپل Aix-la-Chapelle در سال ۱۸۱۸ توافق کردند که در میان اعضای هم‌ردیف، تقدم از آن پس دیگر بر حیثیت یا قدرت حکومت متبوع دیپلمات استوار نباشد، بلکه تنها بر مدت زمانی مبتنی باشد که آن دیپلمات به‌عنوان سفیر در کشور محل مأموریت توقف داشته است. بنابراین، اگر سفیر لوکزامبورگ در ایالات متحده در قیاس با سفیر شوروی در آن کشور مدت بیشتری در این مقام در واشنگتن باشد، همواره بر سفیر شوروی مقدم است. دیپلماتهایی که طولانی‌ترین دوره خدمت را در یک پایتخت خارجی داشته باشند، معمولاً به‌عنوان شیخ‌السفرا یا مقدم‌السفرا مشخص می‌شوند و در موارد تشریفاتی همیشه بر دیگر سفیران مقدمند.

جنبه دیگر تشریفات که بر کارآیی روندهای دیپلماتیک تأثیر دارد، زبان است، زیرا دقت در مکاتبات و ارتباطات یکی از ضروریات دیپلماسی مؤثر است. از نظر بسیاری اشخاص که خارج از خدمات دولتی قرار دارند شیوهٔ مکاتبه دیپلماتیک در بهترین حالت، خوش‌ظاهر و در بدترین حالت، ریاکارانه است. امروزه مکاتبات دیپلماتیک به میزان زیادی خالی از عبارات غیرمستقیم و بزرگ‌منشانه‌ای است که تا نسل پیش به‌کار می‌رفت، اما هنوز هم مشاهده نوشته‌هایی با این مضمون که «افتخار اطلاع یافتن از یادداشت آن جناب را دارم...» یا «احساس می‌کنم مجبورم به آگاهی شما

3. Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, 4th ed. (New York: Knopf, 1968).

برسانم که حکومت متبوع من چاره‌ای ندارد با این نظر موافقت کند که...» غیرمعمول نیست. به کار گرفتن چنین لفاظی‌هایی رو به کاهش است و در مکاتبات دیپلماتیک گرایش روزافزونی در جهت صراحت و اجتناب از هر گونه احساس دفع‌الوقت وجوددارد.

درگذشته دیپلماتها با چسبیدن به قواعد دقیق تشریفات، می‌توانستند بیاناتی را اظهار دارند که بدون ایجاد احساس بی‌ادبی یا خصومت، معنای دقیق بدهد. گوردون کریگ Gordon Craig نمونه ملاقاتی را ذکر می‌کند که در سال ۱۸۵۹ میان ناپلئون سوم و سفیر اتریش در فرانسه رخ داد، هنگامی که امپراتور فرانسه با مؤدبانه‌ترین جملات تأسف خود را از این امر ابراز داشت که روابط فرانسه و اتریش دیگر دوستانه نیست. اگر سفیر اتریش هشیار بود، درمی‌یافت که در واقع منظور ناپلئون آن بود که اگر اتریشیان سیاست خارجی خود را تغییر ندهند، احتمال دارد در آینده جنگی میان فرانسه و اتریش روی دهد.[4] گرچه دیپلماتها از معنای پشت کلمات آگاه بودند، محیط دیپلماتیک دست‌کم به‌نظر می‌آمد که محیطی آکنده از دوستی، نزاکت و تفاهم مشترک باشد. همان‌طور که مشاهده خواهد شد، قسمت اعظم آداب ارتباط دیپلماتیک جای خود را به صراحت و در برخی موارد، عوام‌گرایی و مجادله و هتاکی زیاد داده است.

مصونیتها

اگر قرار باشد حکومتها با برقراری ارتباط مؤثر بر سیاستها و اعمال یکدیگر نفوذ بگذارند، باید قبول کنند که نمایندگان دیپلماتیک آنها در خارج مورد بدرفتاری واقع نمی‌شوند یا در شرایطی قرار نمی‌گیرند که مانع گردد آزادانه اقدام به چانه‌زنی و ترغیب نمایند. حتی در میان مردمان بدوی، فرستادگان یا حاملان پیام معمولاً احترامشان واجب بود و به هنگام مسافرت به خارج از مزایا و مصونیتهایی برخورداربودند. اگر با فرستادگان به‌گونه‌ای رفتار می‌شد که پیش از تسلیم پیامشان،

---

4. Gordon A. Craig, "On the Diplomatic Revolution of Our Times," (The Haynes Foundation Lectures, University of California, Riverside, April 1961), p. 90.

به‌عنوان «کافر» سوزانده، خورده یا شکنجه می‌شدند، برقراری ارتباط غیرممکن می‌گردید. حکومتهای چین، یونان و هندباستان، همین‌طور امپراتوری اسلامی به فرستادگان پیکها که از جوامع «وحشی» می‌آمدند، معمولاً مصونیتهای دیپلماتیک می‌دادند. بعضی اوقات، سفیران به علت اینکه مظنون به حیله‌گری بودند زندانی یا کشته می‌شدند، اما در بیشتر موارد ضمانتهای اخلاقی قوی و دلایل مبتنی بر منافع شخصی، مانع نقض مصونیتهای دیپلماتیک می‌شد، (همان‌گونه که در «مهابهاراتا»ی Mahabharata هندباستان نیز آمده است: «پادشاهی که فرستاده‌ای را بکشد به همه وزیرانش در قعر جهنم فرو خواهد رفت.»[۵]

این قاعدهٔ عام حقوق بین‌الملل هنوز وجود دارد که با دیپلماتها و سفارتخانه‌هایشان باید چنان رفتار شود که گویی در خاک میهن خود هستند. آنان از پیگرد براساس قوانین، عرف، قواعد یا آیین‌نامه‌های حکومت محل خدمت مصون‌اند. مقامات انتظامی داخلی نمی‌توانند به‌کسانی که از موقعیت دیپلماتیک برخوردارند (معمولاً همهٔ کارکنان خارجی تمام‌وقت سفارتخانه) آزار برسانند؛ و عاملان محلی اجرای قوانین نمی‌توانند بدون درخواست اعضای سفارتخانه در آنجا حضور یابند. اگر یک مأمور فرانسوی که از مصونیت دیپلماتیک برخوردار است، برای مثال در استکهلم اتومبیلش را در منطقه‌ای ممنوع پارک کند، مأموران سوئدی وی را جریمه، محاکمه، یا زندانی نمی‌کنند. به هرحال اگر مأموران دیپلماتیک در خارج مرتکب جنایت شوند، حکومت میزبان ممکن است بخواهد که کشور اعزام‌کننده آنان را فرا بخواند یا درخواست کند از آنان سلب‌مصونیت گردد، بنحوی که بتوان آنان را متهم ساخت و در دادگاههای کشور پذیرنده محاکمه کرد. نیروهای انتظامی ایالات متحده، یک دیپلمات آمریکای مرکزی را به محض ورود به نیویورک

---

5. Frank M. Russell, *Theories of International Relations* (New York: Appleton Century- Crofts, 1936), p. 42.

حکومت شوروی در چند مورد با زندانی یا محاکمه کردن فرستادگان و نمایندگان به‌محض ورودشان، مصونیت و امنیت آنان را به خطر انداخت. موارد مورد بحث شامل گروهی به‌عنوان نماینده گروههای زیرزمینی لهستان در ۱۹۴۵ و رهبران نظامی و سیاسی انقلاب مجارستان در ۱۹۵۶ می‌شود.

دستگیر کردند. هنگامی که دریافتند می‌کوشد مقادیر زیادی هروئین به‌طور قاچاق وارد آمریکا کند، وزارت امور خارجه ایالات متحده آمریکا از حکومت خارجی خواست که مصونیت دیپلماتیک آن شخص را از وی بگیرد. حکومت مزبور به چنین کاری رضایت داد و آن شخص سرانجام طبق رویهٔ حقوقی آمریکا محاکمه، محکوم و زندانی شد.

در این مورد اگر آن حکومت آمریکای مرکزی از فراخواندن سفیر مزبور یا سلب مصونیت دیپلماتیکش امتناع می‌ورزید، ایالات متحده می‌توانست وی را عنصر نامطلوب* اعلام کند و از این طریق حکومت مزبور را وادار سازد وی را فرا خواند. در بیشتر موارد هنگامی که از حکومتها خواسته می‌شود دیپلماتهایشان را فرا بخوانند، چنین می‌کنند و مشخص‌شدن دیپلمات به‌عنوان عنصر نامطلوب معمولاً از اعمال سیاسی وی ناشی می‌شود، نه از نقض قوانین محلی. سفیران و دیگر مقامهای دیپلماتیک معمولاً هنگامی عنصر نامطلوب اعلام می‌شوند که کارآیی آنها به واسطه اظهارات سیاسی بی‌خردانه، مداخله در امور داخلی کشور میزبان، یا استفاده از موقعیت خود برای آزادگذاردن فعالیتهای جاسوسی، لطمه دیده باشد. در دوران جنگ‌سرد، دیپلماتهای سفارتخانه‌های غربی در مسکو و سفارتخانه‌های شوروی در پایتختهای غربی تقریباً بسرعت عوض شده‌اند، زیرا دیپلماتهای متعددی (که بسیاری از آنان عاملان اطلاعاتی در ظاهر دیپلمات بودند) در حال انجام فعالیتهای اطلاعاتی غیرقانونی دستگیر شده‌اند. در این دوران، تلافی نیز به رویهٔ پذیرفته‌شده‌ای تبدیل شده‌است. برای مثال، اگر دیپلمات بریتانیایی از اتحاد شوروی اخراج شود، حکومت بریتانیا معمولاً خواستار فراخواندن فوری یک دیپلمات شوروی از لندن می‌گردد. گرچه فعالیت دیپلماتها در دوره جنگ‌سرد، قوانین وعرف مصونیت را در فشار قرار داده است، آنها هنوز هم به‌عنوان عامل اساسی برای دیپلماسی مؤثر موردقبول هستند و بحث دربارهٔ مطلوبیت رها یا منسوخ‌ساختن آنها به‌گونه‌ای شگفت‌آور اندک است.[۶]

---

*. Persona Non grata.

۶. اکثر حکومتهای کمونیست و ایالات متحده آمریکا هنوز هم حق مسافرت دیپلماتهای یکدیگر را محدود می‌سازند؛ برای مثال، دیپلماتهای روس نمی‌توانند از مناطق خاصی در ایالات متحده دیدار به‌عمل آورند.

عدم مداخله

اگر مقامهای دیپلماتیک معمولاً در برابر قوانین کشور محل خدمت از مصونیت برخوردارند، عرفهای دیگر نیز به‌وجود آمده است که انواع اعمال مجاز آنان در تلاش برای نفوذگذاردن بر سیاستهای حکومتهای خارجی را محدود می‌کند. در صدر عرفهای مزبور این محدودیت قرار دارد که آنان به هیچ‌وجه نمی‌توانند در جریانهای سیاسی داخلی کشور دیگر مداخله کنند. به‌طور عادی از آنان انتظار می‌رود که انجام بحثهای رسمی را به مقامات حکومتی محدود کنند. مطمئناً آنان می‌توانند با مخاطب قراردادن گروههای خصوصی، از سیاستهای حکومتشان نسبت به آن مردم خارجی دفاع کنند، اما نباید از این مردم بخواهند که به حکومتشان فشار وارد آورند؛ همچنین آنان نمی‌توانند برای حزبهای سیاسی پول فراهم آورند، یا شورشیان، دسته‌های سیاسی یا سازمانهای اقتصادی را هدایت کنند یا خدمات دیگری را برای آنها انجام‌دهند.

این قواعد عدم مداخله در قوانین و رویه عرفی کاملاً جا افتاده است، اما از آنجا که امور داخلی کشورها آثار مهم روزافزونی بر سیاست خارجی دارد در بسیاری موارد این قواعد با نیرنگ نادیده گرفته شده‌اند. ویلسون، رئیس جمهوری ایالات متحده آمریکا، در سال ۱۹۱۹ به ایتالیا مسافرت کرد تا مردم این کشور را ترغیب کند که به حکومتشان برای امتیازدادن در کنفرانس صلح پاریس فشار وارد آورند؛ در اختیار گذاشتن کمک خارجی و متخصصان فنی اغلب با این پیشنهاد همراه است که حکومتهای خارجی چگونه باید اقتصاد خود را اصلاح کنند، یک نیروی نظامی را سازمان دهند، یا شورشی داخلی را فرو نشانند. همان‌طور که در فصل دهم بحث خواهد شد، دیپلماتهای دولتهای غربی، کمونیست و آلمان نازی با برانگیختن بی‌نظمی‌های داخلی، کمک به دسته‌های سیاسی خرابکار، انتشار تبلیغات پنهانی یا آموزش نیروهای امنیتی (وگاه شکنجه‌گران) برای سرکوب شهروندان، ناراضی، سابقه چشمگیری در مورد مداخله در امور داخلی دیگر کشورهادارند.

وظایف دیپلماتها

جدا از وظیفه اصلی دیپلماتها در مورد چانه‌زنی و مبادله اطلاعات میان حکومتها، آنان وظایف متعدد دیگری را نیز برعهده دارند که باید به‌طور خلاصه مورد بحث قرار گیرند. این وظایف را می‌توان تحت عناوین زیر طبقه‌بندی کرد:

۱. حمایت از اتباع و اموال آنان در خارج.

۲. نمایندگی نمادین (سمبلیک).

۳. کسب اطلاعات.

۴. ارائهٔ نظر و مشارکت در اتخاذ سیاستهای جامع.

حمایت از اتباع

این وظیفه که متضمن حفظ زندگی و افزایش منافع اتباعی است که در خارج مقیم یا مسافرند، وظیفه‌ای عادی است. هر چند در مصائب و اغتشاشهای داخلی دیپلمات می‌تواند نقش بسیار مهمی بیابد. از اتباع باید حمایت کرد یا در صورت لزوم باید آنان را از سرزمین دولت بیگانه خارج ساخت؛ در صورت زندانی‌شدن باید به آنها مشورت حقوقی داد و اگر حکومت محلی از اموال یا دیگر منافع آنان حمایت نکند، باید چنین خدمتی را ارائه کرد. واگذاری انجام این وظایف به نمایندگان کنسولی به‌جای کارکنان سفارتخانه، در میان قدرتهای مهم رویه‌ای متداول است. کنسولگری‌ها، که ممکن است در بسیاری از شهرهای یک کشور تأسیس شوند، مراکز دیپلماتیک رده دوم هستند که در مورد صدور روادید برای مسافرانی که به کشور میزبان، یا از آن، مسافرت می‌کنند و ارائه اطلاعات لازم به آنان خدماتی انجام می‌دهند؛ از منافع شهروندانشان هنگامی که در خاک بیگانه به سر می‌برند حمایت می‌کنند؛ به مبادلات بازرگانی کمک می‌نمایند. با قطع روابط دیپلماتیک عادی، نمایندگان کنسولی سه وظیفه مهم دیگر دیپلماتها را انجام می‌دهند.

نمایندگی نمادین (سمبلیک)

در ادوار گذشته دیپلماتها، در نقش خود به‌عنوان نمایندهٔ نمادین، بندرت کاری بیش از حضور در مراسم تشریفاتی دربار انجام می‌دادند؛ به هرحال، امروزه سفیران علاوه‌بر حضور در مراسم تشریفاتی و اجتماعی، باید برای گروههای خارجی صحبت کنند و در جریان همه رویدادهایی که بنحوی باکشورشان ارتباط می‌یابد قرارگیرند، حتی اگر این رویدادها جزئی باشند. اگر یک گروه باله روسی از پاریس دیدن کند، انتظار می‌رود در مراسم افتتاحی نمایش، سفیر شوروی حضور یابد. اگر ایالات متحده آمریکا درکشوری در حال توسعه یک مرکز پزشکی کودکان ایجاد نماید، سفیر آمریکا نه‌تنها باید در افتتاح آن حاضر باشد، بلکه همچنین باید توجه مداومی نسبت به فعالیتهای آن مبذول دارد. اگر حکومت متبوع دیپلمات سهمی در یک برنامه کشاورزی، پزشکی، موسیقی، فیزیک یا سیاستهای نظامی داشته باشد، وی باید با حضور خود و توجه مداوم، این سهیم‌بودن را نشان دهد. سفیران در نقش نمادین خود به کل روابط سیاسی و غیرسیاسی کشورشان باکشوری که به آنجا اعزام شده‌اند توجه دارند.

کسب اطلاعات

به علت آنکه اطلاعات و داده‌ها مواد خام سیاست خارجی هستند، جدا از فعالیتهای چانه‌زنی، گردآوری اطلاعات- از طریق اقدامهای رسمی، در میهمانی‌های غیررسمی*، یا از راههای پنهان- مهمترین وظیفه دیپلمات است. اگر قرار باشد میان محیط واقعی و تصور سیاستگذاران از محیط کمترین اختلاف وجود داشته باشد، باید اطلاعات دقیقی در اختیار تنظیم‌کنندگان سیاست خارجی قرارگیرد. واحدهای اطلاعاتی در خارج می‌توانند داده‌های مربوط به توان نظامی بالقوه، شخصیتها و گرایشها یا مسائل اقتصادی را تهیه کنند، اما هنگامی که مسئله ارزیابی گرایشها، نیّات، پاسخها، ایستارها و انگیزشها پیش می‌آید، متخصصان اطلاعاتی کارشان با

*. Cocktail Party.

محدودیتهایی روبه‌رو می‌شود. گرچه دیپلماتها نیز در گزارشهای خود داده‌های خام زیادی فراهم می‌آورند، اما نقش اصلی آنها در تهیه اطلاعات، به‌کارگرفتن مهارت و آشناییشان با جامعه بیگانه برای تفسیر آن داده‌ها و ارائه ارزیابی‌های موثق و پیش‌بینی پاسخهای حکومت محل مأموریت نسبت به سیاستهای حکومتهای متبوعشان است. ممکن است از آنها خواسته شود پاسخ به سئوالهای زیر را پیش‌بینی کنند: اگر یک حزب جدید در انتخابات به قدرت برسد یا یک گروه نظامی با کودتا زمام امور را به دست گیرد، آثار آن بر سیاست خارجی دولت میزبان چیست؟ یک مقاله‌نویس یا مفسر رادیویی معین بر سیاست و افکار عمومی چه نفوذی دارد؟ حکومت خارجی در مذاکرات آتی بر سر تخصیص کمکهای خارجی احتمال دارد چه روشهایی را اتخاذ کند؟ هنگامی که حکومت متبوع دیپلمات، در منطقهٔ دیگری از جهان یک حرکت مهم دیپلماتیک انجام می‌دهد، واکنش حکومت خارجی چگونه است؟ در یک گردهمایی بین‌المللی آتی در مورد تعرفه‌ها، یا تنظیم قواعد مربوط به مواد مخدر، یا در مورد مسئله‌ای که در مجمع عمومی سازمان ملل متحد مطرح است، حکومت بیگانه ممکن است چه موضعی اتخاذ کند؟

موفقیت دیپلماتها در پاسخ دادن به این سئوالها و ارزیابی آنها بستگی به گستره و تنوع منابع اطلاعاتیی دارد که می‌توانند در میان رهبران حزب، مقامات حکومتی، اتحادیه‌های کارگری، مطبوعات و ارتش داشته باشند. سفیران یا دیپلماتهایی که بیش از حد به یک منبع اطلاعاتی رسمی متکی باشند، احتمال دارد تنها توصیف تحریف‌شده‌ای از واقعیت را به‌دست‌آورند.

مقامهای دیپلماتیک اطلاعات حیاتی را چگونه به‌دست می‌آورند؟ قسمت اعظم آن با مطالعه و بررسی مقالات روزنامه‌ها، گزارشها و بحثهای منتشرشده در محل مأموریتشان به‌دست می‌آید. از آنجاکه حجم اطلاعات در این منابع معمولاً فراتر از توان ارزیابی یک فرد است، سفیران به کارکنان زیاد و متخصصان تمام‌وقتی متکی هستند که مسائل خاصی را مورد توجه قرار می‌دهند. وابسته‌های بازرگانی تنها به مذاکره در مورد موافقتنامه‌های تجاری و گسترش روابط بازرگانی نمی‌پردازند، بلکه همچنین مسئول‌اند اطلاعات وسیعی درباره پیشرفت، ساختار، مشکلات و

رهبران اقتصادی کشور خارجی به‌دست آورند. وابسته‌های فرهنگی، کشاورزی، کارگری، علمی و نظامی، همین وظایف را در حوزه صلاحیت خود انجام می‌دهند؛ در همان حال، مقامهای اطلاعاتی سفارتخانه مسئولیت کسب اطلاعات سری‌تری را دارند.

اطلاعات از راههای غیررسمی نیز به‌دست می‌آید. به قول یک دیپلمات، «فراهم‌آوردن وسایل سرگرمی، دسترسی به شخص موردنظر را آسانتر می‌کند.» گرچه قانونگذاران و مالیات‌دهندگان اغلب برای وقت و پولی که دیپلماتها جهت برپاداشتن میهمانی‌های غیررسمی و ضیافتهای شام صرف می‌کنند بهای کمی قائل‌اند، این مناسبتهای غیررسمی فواید روشنی دارند. نفوذگذاشتن بر اشخاص و به‌دست‌آوردن اطلاعات حیاتی اغلب ضمن اجرای یک قطعه موسیقی آسانتر صورت می‌گیرد. در موقعیتهای غیررسمی محدودیت رعایت دقیق تشریفات کنار گذاشته می‌شود و نظریات غیررسمی می‌تواند مبادله شود؛ در همان‌حال عامل آشناییِ شخصی ـ و گاه مصرف مقادیر زیاد مشروب الکلی ـ می‌تواند اطمینان و اعتماد به طرف مقابل را افزایش دهد. ارزیابی و بررسی شایعات، استنباط واکنشهای شخصی و دستیابی به انواع اطلاعات جالب در مناسبات اجتماعی آسانتر از مذاکرات و ارتباطهای رسمی صورت می‌گیرد.

ارائهٔ نظر و مشارکت در اتخاذ سیاستهای جامع

آخرین وظیفه مهم دیپلماتها، غیر از چانه‌زنی و مذاکره، ارائه نظر به تنظیم‌کنندگان هدفها و برنامه‌ها، و گاه اتخاذ تصمیمهای سیاسی مهم است. همه دیپلماتها به یک معنی سیاستگذارند، زیرا قسمت اعظم اطلاعاتی را که تعیین خط‌مشی بر آن استوار است فراهم می‌آورند. بنابراین، سهم اساسی دیپلماتها در روند سیاستگذاری از مهارت آنان در تفسیر شرایط کشور محل مأموریت و قضاوت در مورد آن شرایط ناشی می‌شود. اما حتی اگر دیپلماتهایی از این جهت بویژه صالح باشند، بدان معنی نیست که قضاوت آنان همیشه مورد توجه قرار خواهد گرفت و به نظر یا هشدار آنها اعتنا خواهد شد. نفوذ دیپلماتها در تنظیم هدفهای دولت بستگی به ملاحظاتی چند دارد. اگر دیپلماتها در

میان کارشناسان سیاسی طراز اول وزارت امور خارجه کشور خود از حیثیت سیاسی بهره‌مند باشند، اگر شهرت داشته باشند که قابل اعتماد، مبتکر و کاردانند و در اجرای سیاست رسمی از تلاش برای کارشکنی خودداری می‌کنند، امکان دارد اغلب برای ارائه توصیه‌هایی در مورد اتخاذ سیاست خارجی فرا خوانده شوند. یعنی وظیفه آنان علاوه بر فراهم‌آوردن اطلاعات، ارائه نظر خواهد بود. آنان احتمالاً نقشی در تنظیم هدفهای کلی سیاست حکومتهای متبوعشان در خارج نخواهد داشت، اما در مورد آن هدفها ممکن است از آنها خواسته شود بهترین راههای رسیدن به آن هدفها را نشان دهند. از سوی دیگر، اگر دیپلماتها در شغل یا حرفه خود تازه‌کار باشند، اگر سیاستهای رسمی را بشدت مورد سئوال قرار دهند و اگر ارزیابی‌هایشان قابل اعتماد نباشد، احتمال نمی‌رود نفوذ زیادی در تنظیم سیاست دولت متبوعشان داشته باشند.

ورای این ملاحظات عام، شرایط خاص تشکیلات دیپلماتیک امروزی، نفوذ دیپلماتهای حرفه‌ای را در روند تصمیم‌گیری کاهش می‌دهد. یکی از این شرایط، آسانیِ بهم‌آمیختگی سیاستگذاری و نقشهای دیپلماتیک نزد مقامهای حکومتی است. پیش از جنگ جهانی اول رویه غالب نزد مقامهای حکومتی آن بود که هدفها و استراتژی‌های سیاست خارجی را تنظیم کنند و سپس نمایندگان دیپلماتیک در خارج را در جهت تلاش برای دست‌یافتن به آنها هدایت نمایند. وزیران امور خارجه، به کمک وسایل جدید مسافرت، اکنون می‌توانند از پایتختهای خارجی دیدار به‌عمل آورند و اطلاعات خود را از منابع دست اول کسب کنند. در عین‌حال آنان می‌توانند نقش مذاکره‌کننده را ایفا نمایند و علاوه بر سیاستگذاری، وظیفهٔ چانه‌زنی دیپلماتیک را انجام دهند. در عین‌حال که آنان به خاطر برخی اطلاعات هنوز باید متکی به سفیران در خارج باشند، غیر از تراکم کار، محظورات اندکی وجود دارد که مانع می‌شود وزیران امور خارجه همزمان سیاستگذار، اداره‌کننده و مذاکره‌کننده باشند.

محظور دیگر دیپلماتها در مورد داشتن نقشی مهم در سیاستگذاری، محیط محدودی است که در آن عمل می‌کنند. سفیران عموماً شایستگی قابل‌ملاحظه‌ای برای پرداختن به روابط

دوجانبه میان حکومتها دارند، اما درک این روابط در چارچوب وسیعتر کل سیاست خارجی برای آنان دشوارتر است. گرچه مقامهای عالی‌رتبه سیاسی حکومت فاقد اطلاعات تفصیلی در مورد شرایط خارج از کشورند، برپایه درک کلی از وضعیتهایی عمل می‌کنند که روابط دوجانبه جزیی از آنها به‌شمار می‌آید. آنچه که دنبال‌کردنش در روابط دوجانبه ممکن است از نظر یک سفیر سیاسی منطقی باشد، امکان دارد با توجه به محتوای کلی سیاست خارجی کشور نادرست باشد. به‌علاوه، وزیران امور خارجه و مقامهای عالی‌رتبه سیاسی نیز سیاست را برحسب محیط و دربایستهای سیاسی داخلی می‌نگرند. تعیین وضعیت به‌عنوان عاملی مؤثر در تصمیم‌گیری سیاست خارجی شامل یک جزء مهم داخلی است و نمایندگان دیپلماتیک که مدتهای طولانی در خارج زندگی کرده‌اند قادر نیستند همواره آن را درک کنند.

ساختار دیوانسالارانه و تشکیلات وزارتخانه‌های امور خارجه مانع می‌گردد که بسیاری از گزارشها و توصیه‌های سفیران به دست کسانی برسد که در عالی‌ترین سطح تصمیم می‌گیرند. در سده‌های هجدهم و نوزدهم، ارتباط کُند بود؛ در نظام اروپایی تقریباً تنها ۲۰ دولت وجود داشت و تماسهای خارجی به امور سیاسی یا تجاری اندکی محدود می‌شد، بنحوی که وزیران امور خارجه می‌توانستند در جریان همه فعالیتهای دیپلماتهای خود باشند. امروزه بیشتر مراسلات ـ از جمله آنها که بالقوه مهم‌اند ـ هرگز فراتر از میز «متصدی بخش مربوط» در وزارت امور خارجه نمی‌رود. مقامهای عالی‌رتبه‌ای که تصمیمهای مهم سیاسی را در چارچوب تشکیلات بزرگ اتخاذ می‌کنند مایل‌اند از محیطی که دیپلماتهایشان در آن عمل می‌کنند به‌طور روزافزون فاصله بگیرند. در دوره‌ای که میان دو کشور بحران وجود دارد، سفیران می‌توانند در زمینه توصیه برای روشهای اقدام، نقشی مهمتر ایفا کنند، اما حتی در این وضعیت آنان صرفاً کارشناسی هستند که امکان دارد نظرشان دنبال بشود یا نشود.

سرانجام، دلایل شخصی و اجتماعی مانع می‌شوند دیپلماتهایی که در میدان عمل‌اند پیشنهادهایی در مورد تصمیمهای سیاسی مهم ارائه دهند. گاه، دیپلماتها به‌خاطر ترس از اینکه

مافوق‌هایشان آنان را متهم به نداشتن قوه تمیز کنند ترجیح می‌دهند اصلاً توصیه‌ای به‌عمل نیاورند. این شکل فرار از مسئولیت ممکن است تنها تقصیر آنان نباشد، زیرا بیشتر تشکیلات دیوانسالار سیاستهای تثبیت‌شده‌ای دارند که زمان و سنت، اجرای آنها را تضمین می‌کنند و تنها کسانی می‌توانند آنها را تغییر دهند که بیشترین قدرت سیاسی را دارند. دیپلماتهایی که با این سنتها به مبارزه برخیزند در بسیاری موارد ممکن است مود سوءظن واقع شوند. در تشکیلاتی که نسبت به برخی سیاستها پایبندی شدید وجود دارد مقامهای عالی‌رتبه مایل‌اند اطلاعاتی را که این سفیران فراهم می‌آورند و با این سیاستها مغایرت دارد یا اعتبار آنها را زیر سئوال می‌برد، نادیده بگیرند یا کم بها دهند.

نمونه‌ای از این مورد در مطالعه مفصلی به چشم می‌خورد که راجع به بحران پیش از وقوع جنگ جهانی اول به‌عمل آمده است. در تابستان ۱۹۱۴ ویلهلم- قیصر آلمان- هشدارهای صریح شاهزاده لیچنوسکی Lichnowsky، سفیرش در لندن را نادیده گرفت، به این عنوان که یاوه‌گویی از جانب «آن بز پیر» است. مطالعه مزبور نشان می‌دهد که گزارشهای شاهزاده لیچنوسکی این نظر قیصر را تأیید نمی‌کرد که اگر جنگی میان طرفهای متخاصم مهم بحران مزبور رخ دهد، انگلستان بی‌طرف می‌ماند. از جانب دیگر، گزارشهای بسیار نادرست سفیر آلمان در سن‌پیترزبورگ از این تصور قیصر که حکومت تزار در سیاست اعلام‌شده‌اش برای حفظ صربستان لاف می‌زند، جانبداری می‌کردند و بنابراین چشم‌بسته مورد قبول واقع می‌شدند.[۷] هنگامی که دیپلماتها با وضعیتهایی روبه‌رو گردند که نظرشان رد یا نادیده گرفته شود، زیاد تعجب‌آور نیست که فکر کنند نقش سیاستگذاری آنان اهمیت ندارد. با این وجود، واقعیت این است که بیشتر وزارتخانه‌های امور خارجه از رویه‌های انعطاف‌ناپذیر و سیاستهای تثبیت‌شده‌ای که سیاستگذاران را وادار می‌کند به اطلاعات «ناخوشایند» کم بها دهند، زیان می‌بینند. همان‌طور

---

7. Robert C. North, "Fact and Value in the 1914 Crisis," (Stanford, Calif.: Stanford Studies in International Conflict and Integration, 1961).

که یک وزیر امور خارجه پیشین استرالیا نوشته است:

«در [وزارتخانه‌های امور خارجه] تنها واقعیات و عقایدی مربوط تلقی می‌شود که در چارچوب کل سیاست حکومت قرار گیرد و با مفروضات پایه‌ای که سیاست حکومت برمبنای آنها شکل گرفته است سازگار باشد. منابع «موثق» آنهایی هستند که از سیاست حکومت جانبداری می‌کنند و منابع «مشکوک» آنهایی می‌باشند که عادت غیردوستانه ارائه واقعیاتی را دارند که از سیاست حکومت جانبداری نمی‌کنند. البته عوامل انسانی بسیار مهم در فعالیتهایی با این ماهیت دخالت دارند. میل دیپلمات به ارتقا، نیاز وی به اینکه با ارائه واقعیتهای ناراحت‌کننده رنجشی ایجاد نکند، و اکراهش در گزارش‌دادن آن دسته از حوادث خارجی که نشان می‌دهند سیاستی خاص مبنای نادرستی داشته، همگی از مرتبط‌ترین عوامل مؤثر در تنظیم نهایی سیاست ملی می‌باشند.»[۸]

مقاصد ارتباط دیپلماتیک

در اکثر موارد، قصد مذاکره میان دو یا چند حکومت تغییر یا حفظ هدفها و سیاستهای یکدیگر برای رسیدن به توافق بر سر مسئله مورد اختلاف است. به هرحال چنین مذاکراتی می‌تواند مقاصد دیگر یا آثار جنبی نیز داشته باشد. پیش از تحلیل فنونی که دیپلماتها در چانه‌زنی و رسیدن به توافق به کار می‌گیرند، باید به این هدفهای دیگر نیز اشاره شود.

نخست، بخش اعظم ارتباطهای دیپلماتیک میان حکومتها در درجه نخست برای تبادل‌نظر، بررسی نیّات و تلاش جهت متقاعدساختنِ حکومتهای دیگر در این مورد است که برخی اعمال مانند حضور در یک کنفرانس، پایین‌آوردن تعرفه‌های گمرکی، یا پیشنهاد حمایت دیپلماتیک درباره یک مسئله بین‌المللی خاص، به نفع آنها خواهد بود. در این حالت، چانه‌زنی سختی وجود ندارد و دیپلماتها یا مقامهای حکومت معمولاً از تهدید یا پیشنهاد پاداش استفاده

8. John W, Burton, *Peace Theory: Preconditions of Disarmament* (New York: Knopf, 1962), pp.184-85.

نمی‌کنند. اکثر تماسهای عادی دیپلماتیک میان حکومتها چنین ماهیتی دارند و تقریباً همه دیدارهای سران دولتها نه برای چانه‌زنی، بلکه برای «تبادل‌نظر» و «مشورت» صورت می‌گیرند.

دوم، ممکن است ملاقاتهای دیپلماتیک به صورت دوجانبه یا کنفرانسهای چندجانبه، به قصد طفره‌رفتن یا ایجاد این توهم که یک حکومت جداً علاقه‌مند به چانه‌زنی است ترتیب داده شود، حتی اگر آن حکومت واقعاً مایل به هیچ توافقی نباشد. در جریان جنگ، یک دولت ممکن است به‌منظور آرام‌کردن افکار عمومی با مذاکرات ترک مخاصمه موافقت کند و در عین‌حال همزمان در جهت گسترش عملیات نظامی گام بردارد. این دولت با موافقت برای مذاکره ممکن است بتواند توجه را از دیگر فعالیتهایش منحرف سازد.

سوم، یک حکومت ممکن است عمدتاً برای تبلیغ به مذاکره دیپلماتیک بپردازد. این حکومت یک کنفرانس را بیش از آنکه برای رسیدن به توافق در مورد مجموعه‌ای از مسائل محدود به کار گیرد برای نفوذگذاری‌های کلی بر افکار عمومی خارجی و تاحدی برای سست بنیادکردن موضع چانه‌زنی مخالفانش مورد استفاده قرار می‌دهد. در زمانی که «دیپلماسی مخفی» با سوءظن نگریسته می‌شود و بسیاری از مذاکرات دیپلماتیک برای مطبوعات و عامه مردم علنی است، یک کنفرانس که مطمئناً توجه زیادی را در سراسر جهان جلب می‌کند، محلی عالی برای نفوذگذاردن بر ایستارهای عمومی می‌باشد. مذاکره‌کنندگان روس مشهورند که کنفرانسهای بین‌المللی را برای مقاصد تبلیغاتی به کار می‌گیرند. اما هرگاه دو یا چند حکومت درباره مسائل مورد بررسی نتوانند ـ یا نخواهند ـ توافق کنند و در عین‌حال مایل باشند از تلاشهای خود فایده‌ای ببرند، احتمال دارد این رویه را عمدتاً برای گیج‌کردن مخالفانشان و ستایش از اعمال و ایستارهای خود به‌کار گیرند. مجمع عمومی به‌عنوان محلی در دسترس همگان، عرصه مهمی برای تلاش در جهت نفوذگذاردن بر افکار عمومی به شمار می‌آید. در واقع بسیاری از ناظران امور سازمان ملل متحد متذکر می‌شوند که اکثر سخنرانی‌هایی که در آن رکن صورت می‌گیرد عمدتاً برای مصرف افکار عمومی داخلی و بین‌المللی طرح‌ریزی شده است، نه برای آگاهی

دیگر هیئتهای نمایندگی. بسیاری از کنفرانسهای مربوط به خلع سلاح و کنترل تسلیحات که از جنگ جهانی دوم تا به‌حال تشکیل شده‌اند، همچنین برای مقاصد تبلیغاتی مورد بهره‌برداری قرار گرفته‌اند.

از آنجا که تمام دیپلماسی «علنی» متضمن مقداری تبلیغ است، ناظران متخصص به سهولت می‌توانند تشخیص دهند که چه هنگام طرف مذاکرهٔ دیپلماتیک از یک گردهمایی یا ملاقات به جای تغییر در مواضع چانه‌زنی طرف مقابل عمدتاً به‌منظور نفوذگذاری بر ایستارهای عامه مردم استفاده می‌کند. استفاده مداوم از شعارها، برچسبها، عبارتهای مبهم (مانند خلع سلاح عمومی و همه‌جانبه) و تکرار موضعگیری‌های کلاً غیرقابل‌قبول نشان می‌دهند که چانه‌زنی قصد واقعی بحثهای مزبور نیست. فنون دیگر عبارت‌اند از: تلاشهای مکرر برای بی‌اعتبارساختن طرف مقابل، واژگون نمایش‌دادن مکرر و عمدی مواضع طرف دیگر، بحث گسترده در مورد موضوعاتی که در دستور جلسه نیست، یا بیان مطالب متناقض. جان فاستر دالس موردی را خاطرنشان می‌سازد که به عنوان یک ناظر در کنفرانس وزیران امور خارجه در مسکو به سال ۱۹۴۷ شاهد سخنرانی‌های طولانی مولوتوف وزیر امور خارجه شوروی در جلسات مزبور بود که هر یک با قبلی‌هایش تناقض داشت. گاه به آلمانی‌های شکست‌خورده پیشنهاد دوستی می‌کرد و به آنان قول کمک برای بازسازی اقتصادشان را می‌داد و گاه با درخواست غرامت سنگین از آلمانی‌ها به احساسات ضدآلمانی مردم شوروی پاسخ می‌گفت و به لهستانی‌ها قول بخشهای زیادی از سرزمین آلمان را می‌داد.[9] یک نماینده آمریکایی در یک دور از جلسات مربوط به خلع سلاح در سال ۱۹۶۰ به مذاکره‌کنندگان شوروی یادآور شد که آنان در عرض حدود دو ساعت سخنرانی، ۱۳۵ بار عبارت مبهم «خلع سلاح عمومی و همه‌جانبه» را به کار برده‌اند.[10] جلسات

---

9. John Foster Dulles, *War or Peace* (New York: Macmillan, 1950), p. 67.

10. Joseph L. Nogee, "Propaganda and Negotiation: The Case of the Ten- Nation Disarmament Committee", *Journal of Conflict Resolution*, 7 (1973), p. 515.

عمومی مذاکرات پاریس در مورد جنگ ویتنام چهار سال ادامه یافت، نمایندگان هر طرف پیشنهادهایی را مطرح ساخت که طرف دیگر آنها را مکرر رد کرده و گاه حتی مورد ملاحظه قرار نداده بود. بویژه نمایندگان ویتنام شمالی از این جلسات برای چانه‌زنی استفاده نمی‌کردند، زیرا حکومت متبوع آنان خود را به خارج ساختن آمریکا از جنگ و ساقط‌کردن رژیم ویتنام جنوبی از راههای غیردیپلماتیک ـ عمدتاً از راه تهاجمهای نظامی ـ موظف کرده بود. مباحثات پاریس برای مقاصد تبلیغاتی مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفت؛ فرستادگان ویتنامی از کنفرانسهای مطبوعاتی بعد از جلسات برای کوبیدن طرف مقابل و اثبات منطقی‌بودن پیشنهادهای خود استفاده می‌کردند؛ در صورتی که در واقع آنان خواستار تسلیم طرف مقابل بودند. لذا این نمایش چهار ساله توجه اندکی به دیپلماسی داشت. نمایش مزبور ظاهر مذاکرات را بخود گرفته بود، در صورتی که در واقع چانه‌زنی حقیقی در میدانهای نبرد و در تلاشهای مقامهای ویتنام شمالی برای افزایش مخالفتهای ضدجنگ در ایالات متحده صورت می‌گرفت.[۱۱]

به هرحال در مواردی که هدفهای حکومتها با یکدیگر تضاد دارند، دیپلماسی عمدتاً برای رسیدن به توافق، سازش و حل اختلاف به کار گرفته می‌شود. دیپلماسی اعم از اینکه به شکل ملاقاتهای خصوصی باشد یا گردهمایی‌های عمومی، متضمن تلاش برای تغییر سیاستها، اعمال، هدفها و ایستارهای دیگر حکومتها و دیپلماتهای آنها از راه ترغیب، پیشنهاد پاداش، مبادله امتیازها، یا به‌کارگرفتن تهدیدات است.

به هرحال در عصری که ابداع تکنولوژیک، انواع مسائلی را می‌آفریند که از مرزهای ملی فراتر می‌روند، دیپلماسی نیز وظیفه مهم فراهم‌آوردن ترتیبات مبتنی‌بر همکاری برای مقابله با مسائلی مانند آلودگی دریاها، تکثیر سلاحهای هسته‌ای، قیمت قهوه و گندم و مسابقه‌های

---

۱۱. به هرحال در فاصله سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۲ مذاکرات محرمانه‌ای میان نمایندگان ویتنام جنوبی وهنری کیسینجر صورت گرفت که گرچه اغلب بی‌معنی بود سرانجام به محض‌آنکه برای مقامهای ویتنام شمالی مسلم شد که آنان در میدانهای نبرد نمی‌توانند به هدفهای خود برسند، جنبه قطعی پیدا کرد و این امر تاحدی بدان خاطر بود که روس‌ها و چینی‌ها آنان را رها کردند.

تسلیحاتی گوناگون را برعهده دارد، مسائلی که تنها برای نمونه ذکر شده‌اند. دیپلماسی گرچه مستلزم تعدیل رفتار از طریق ترغیب است، امروزه در بسیاری موارد وضعیت یک تجربهٔ به‌طور متقابل آموزنده، همراه با درجه بالایی از مهارت فنی دیوانسالارانه را دارد. برمبنای آن، حکومتها می‌کوشند قواعد و فرمولهایی را برای تخصیص هزینه‌های مربوط به ایجاد ثبات و قابلیت پیش‌بینی تنظیم کنند و هزینه‌ها و خطرات مربوط به «مسائل» بین‌المللی گوناگون را کاهش دهند. در چنین مقوله‌هایی دیپلماسی چیزی بسیار بیشتر از صرف دادوستد امتیازها تا رسیدن به جایی است که بتوان به توافقی قابل‌قبول دست یافت. این ابزار همچنین متضمن یادگیری متقابل درباره مسائل مهم و توسعه اصولی کلی است که حول محور آنها می‌توان به توافقهای ویژه شکل داد.[۱۲] برای مثال، در مذاکرات مربوط به ترتیباتی که براساس آنها یک مقام بین‌المللی بستردریا بر معدن‌کاوی حوزه‌های منگنز در بستر دریاهای ژرف نظارت خواهد کرد- ترتیباتی که متضمن مسائل پیچیده‌ای مانند اقتدار کلی سازمان مزبور، قواعد مربوط به اعطای مجوز، و حق‌الامتیازهای پرداختی شرکتهای معدن‌کاو خصوصی می‌باشند- دیپلماتها باید ابتدا این اصل کلی را مورد مذاکره قرار دهند که منابع معدنی بستر دریاهای ژرف «میراث مشترک بشریت» هستند و به کشور یا شرکتهای معدن‌کاوی تعلق ندارند که پیش از دیگران تکنولوژی لازم برای دستیابی به آنها را به دست آورده‌اند.[۱۳] همان‌گونه که این مثال و مثالهای بسیار دیگری نشان می‌دهند، دیپلماسی در نهایت نه‌تنها به ترغیب بلکه به ایجاد و نظم‌بخشیدن به شناخت جدید، اعلام اصول عام، و «آموزش» کسانی که آگاهی مناسب در مورد یک مسئله را ندارند نیز مربوط می‌شود. دیپلمات سده هجدهم به صرف اطلاع از هدفها و نیّات واقعی یک رهبر خارجی

---

۱۲. برای مشخص‌ساختن ویژگی‌های اساسی دیپلماسی جدید بنگرید:
Gilbert R. Winham, "Negotiation as a Management Process," *World Politics*, 30 (October, 1977).

۱۳. بررسی مذاکرات مربوط به حقوق دریاها از دیدگاه نظریه چانه‌زنی به‌طور مشروح در نوشته زیر آمده است:
James K. Sebenius, *Negotiating The Law of the Sea* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984).

می‌توانست تاحد زیادی موفق شود؛ اما امروزه یک دیپلمات باید در مورد رآکتورهای هسته‌ای، بازار بین‌المللی دانه‌های سویا، منابع مالی یک جنبش چریکی و دسته‌بندی‌های درون آن، قوانین پیچیده مالیاتی و بسیاری مسائل دیگر آگاهی کافی داشته باشد.

روند مذاکره: مقدمات

چانه‌زنی بر سر مسائل مورد اختلاف می‌تواند با مجموعه‌ای از علائم شروع شود که ازطریق آنها طرفها نشان می‌دهند که مایل‌اند بحثهای رسمی را شروع کنند. همان‌گونه که تاریخ طولانی فعالیت «پیشگامان صلح»* طی جنگ ویتنام آشکار می‌سازد، ممکن است پیش از آنکه دو طرف متقاعد شوند که مذاکره وسیله‌ای بهتر (یا مکمل) برای دنبال‌کردن هدف است، زمان زیادی بگذرد و پیروزی یا شکستهای نظامی بسیاری اتفاق افتد. اما حتی در زمانی که طرفها توافق کرده‌اند با یکدیگر مذاکره کنند نیز، پیش از ورود به هرگونه بحث اساسی، چند نکته مقدماتی باید حل‌شود.

جدول ۷ـ۱: روند مذاکره رسمی

وضع ظاهر	روند	نتایج
۱. جلسات‌علنی‌درمقابل‌مخفی	۱. آماده‌سازی قواعد مذاکره (مذاکره	
۲. جلسات دو جانبه در مقابل	برای مذاکره)	
چند جانبه	الف) مکان (شهر)	
۳. وضعیت تنش یا بحران، یا	ب) طرفها و تعداد هیئت نمایندگی	
شرایط عادی‌تر	پ) زبان، طرز نشستن	
۴. زمان تحت‌اختیار (نامحدود	ت) پوشش مطبوعاتی و...	
یا محدود، برای مثال دارای	۲. چانه‌زنی اساسی	

*. Peace Feelers.

ضرب‌الاجل)	الف) مطرح‌ساختن مواضع	هدفهای اصلی طرفها
۵ آیا میانجی داشته باشد؟ یا تنها طرفهای مستقیماً ذی‌نفع حضور داشته باشند؟	ب) ارائه تقاضاها یا شرطها پ) اقدامات یا علائم سمبلیک	شقوق جدیدی که به وجود می‌آید، شرایط حداکثر و حداقل
	ت) ترغیب ث) وعده‌ها ——— ج) تهدیدها چ) تعهدات	تجدیدنظرشده
	ح) امتیازها ———	نتایج احتمالی: الف) معاهده یا «تفاهم» ب) تعویق مذاکرات پ) ختم مذاکرات و رها ساختن مسئله به صورت حل نشده

جدول ۷ـ۱ برخی مسائل مقدماتی را که در جریان مذاکره وجود دارد، برمی‌شمارد، محل مذاکرات معمولاً ابتدا مورد بررسی قرار می‌گیرد. اگر مذاکرات میان طرفهای متخاصم باشد، قاعدهٔ عرفی در دو دههٔ گذشته آن بوده است که شهری در یک کشور «بی‌طرف» برگزیده شود. ژنو مشهورترین مکان برای گردهمایی‌های چندجانبه مربوط به خلع سلاح و مسائل جنگ سرد بوده است. وین و هلسینکی نیز محل بحث در مورد تحدید تسلیحات استراتژیک، کاهش واحدهای نظامی در اروپا و امنیت همه‌جانبه اروپا بوده‌اند. از سوی دیگر، مذاکرات میان دولتهایی که روابط دوستانه عادی دارند، معمولاً در پایتخت یکی از طرفها صورت می‌گیرد.

در مورد طرفهایی که باید در مذاکره حاضر شوند، غالباً مسائلی مطرح می‌گردد. معیار معمول آن است که در یک موضوع چه طرفهایی درگیرند؟ معمولاً آنهایی دعوت می‌شوند که

سهمی در حاصل کار دارند. اما اغلب مسئله طرفهایی وجود دارد که فاقد موقعیت دیپلماتیک رسمی هستند. مراحل اولیه مذاکرات پاریس در مورد ویتنام، که در سال ۱۹۶۸ آغاز شد، اختصاص به بحثهای طولانی در این مورد داشت که آیا ویت‌کنگ می‌تواند نماینده‌ای جدا از نماینده ویتنام شمالی داشته باشد؟ این مسئله پیچیده، خود بعداً مسئله دیگری را به‌وجود آورد: شکل میزی که برای بحث باید گرد آن نشست چگونه باشد؟ مذاکرات در مورد این مسئله چند هفته طول کشید تا آنکه سرانجام ایالات متحده آمریکا، ویت‌کنگ را به عنوان طرف مستقل مذاکرات پذیرفت. سرانجام باید در مورد مسائل مربوط به ترجمه، انتشار اسناد، نقش رایزنان و ـ مهمتر از همه ـ باز یا بسته‌بودن جلسات بر روی مطبوعات توافقهایی صورت گیرد.

همه این مسائل ممکن است زمان زیادی را به خود اختصاص دهد. شخص معمولی ممکن است به همه موضوعات ظاهراً جزئی علاقه نداشته باشد، اما هیئتهای نمایندگی یا حکومتها بسیاری از این مقدمات را بازتابی از مسائل دارای اهمیت اساسی، از جمله قدرت چانه‌زنی و حیثیتشان، می‌دانند. هر تصمیم کوچک مربوط به آیین کار، ممکن است آثار عظیمی داشته باشد. برای مثال، هیئت نمایندگی آمریکا در ابتدا مخالف بود که ویت‌کنگ در بحثهای پاریس به‌عنوان یک طرف مستقل حضور یابد؛ حکومت آمریکا مجبور بود این موضع را اختیار کند، زیرا در بیانیه‌های رسمی قبلی چنین موضع‌گیری کرده بود که هانوی ویت‌کنگ‌ها را سازماندهی و هدایت می‌نماید. موافقت با جدانشستن ویت‌کنگ متضمن آن بود که نظر آمریکا در مورد وضعیت ویتنام نادرست بوده است و ویت‌کنگ در واقع نماینده یک جنبش سیاسی داخلی جمهوری ویتنام به‌شمار می‌آید و کاملاً جدا از حکومت و حزب کمونیست ویتنام شمالی است.

پیش از بحث در مورد تمهیدات گوناگونی که در چانه‌زنی اصلی به‌کار می‌رود، باید اشاره کرد که برخی شرایط یا «وضع ظاهری» جنبی این روند ممکن است اثر تعیین‌کننده‌ای بر نتیجه امر داشته باشد (شرایط مزبور در جدول ۱ مشخص شده است). نخستین مسئله مهم آن است که

آیا جلسات بر روی مطبوعات باز باشد یا بسته؟ به دلایلی که در زیر بررسی می‌شود، می‌توان پیش‌بینی کرد که اگر باز باشد جنبه تبلیغی خواهد داشت؛ بحثها طولانی خواهند بود و قسمت اعظم بیانات برای تحت تأثیر قراردادن «مردم داخل کشور» خواهد بود نه نمایندگانی که در آن سوی میز نشسته‌اند. آیا شرکت‌کنندگان در جلسات، دو طرف باشند یا بیشتر؟ آیا همه طرفها وضعیت را مهم تلقی می‌کنند؟ اگر چنین باشد، می‌توان انتظار داشت که بحثها تنها مدت زمان کوتاهی طول بکشد. مسئله دیگری که بر جریان چانه‌زنی کاملاً تأثیر دارد، مدت زمانی است که پیش‌بینی می‌شود در اختیار باشد. اگر طرفها وضعیت را به‌گونه‌ای ببینند که دارد از اختیارشان خارج می‌شود و نیازمند «نوعی» راه‌حل است، در آن صورت فشار زیادی برای متمرکزشدن بر مسائل فوری و کاهش میدان وارسی دقیق مقاصد و ارزیابی هر یک از اظهارات طرف مقابل وجود خواهد داشت. ممکن است این احساس وجود داشته باشد که «هر» راه‌حلی بهتر از آن است که اجازه دهند «حوادث به راه خود بروند»، یا زمان زیادی در اختیار یک نفر بگذارند که مسائل را مورد تأمل قرار دهد.[۱۴]

سرانجام اگر دست‌کم یکی از طرفها نقش میانجی رسمی یا غیررسمی را ایفا کند می‌توان انتظار داشت که مذاکرات ویژگی‌های خاصی بیابد. میانجیگری در فصل پانزدهم مورد بحث قرار خواهد گرفت؛ در اینجا کافی است گفته شود که هر چند روند چانه‌زنی پیچیده‌تر می‌شود، اما اگر یک طرف بتواند مجموعه‌ای از شقوق مختلف را متفاوت با آنچه بازیگران اصلی پیشنهاد می‌کنند ارائه دهد، یا بتواند اطمینان ایجاد کند که تماس میان دو طرف منازعه قطع نمی‌شود، یافتن راه‌حلهای مطلوب احتمال بیشتری دارد.

---

۱۴. هیتلر هنگامی که با دیپلماتهای خارجی روبه‌رو می‌شد، اغلب می‌کوشید محیطی بحرانی به‌وجود آورد. در بحث با چمبرلین (نخست وزیر بریتانیا)، دلادیه (نخست وزیر فرانسه) و دیگران در مورد مسئله چکسلواکی، وی روشن ساخت که اگر بسرعت راه‌حلی پیدا نشود، ارتش آلمان به حرکت درمی‌آید. دیپلماتهای بداقبال اغلب در یک وضعیت بحرانی و جدول زمانی که هیتلر ایجاد کرده بود مذاکره می‌کردند. شاید اگر به جای هیتلر دیپلماتهای خارجی بخش مهمی از وضع ظاهر را تعیین می‌کردند، نتیجه مذاکرات متفاوت می‌بود.

روند مذاکره: فراهم ساختن موجبات توافق

برگزیدن شیوه‌ها و فنونی که در مذاکره دیپلماتیک به‌کار می‌رود به درجه ناسازگاری میان هدفها و منافع دو یا چند دولت، میزان پای‌بندی آن دولتها به منافع مزبور و میزان تمایل طرفها برای رسیدن به توافق بستگی دارد. مذاکرات دیپلماتیک میان دوستان و متحدان بندرت همان ویژگی‌هایی را دارد که مذاکرات میان حکومتهای متخاصم. در موردی که از قبل توافق قابل‌ملاحظه‌ای درباره اصول یک مسئله وجود دارد، مذاکره ممکن است تنها شامل مشخص‌کردن جزئیات یا نتیجه‌گیری از آن اصول شود.[۱۵] افزون بر آن، در مواردی که حکومتها نسبت به منافع یکدیگر تأثیرپذیرند، مبنای خوبی برای ترتیب‌دادن توافقها یا مبادله امتیازها در اختیار دارند. برای مثال، اعضای بازار مشترک در مذاکرات میان خود راجع به هدفهای سازمان مزبور توافق کلی دارند و از نیازها و منافع اقتصادی یکدیگر به‌طور خصوصی آگاه‌اند. آنها تاحد زیادی می‌توانند در مورد موضوعات اساساً فنی، بدون نگرانی از بابت وفق‌دادن اصول مهم مذاکره کنند. تمایل مشترک برای رسیدن به توافق همچنین می‌تواند چانه‌زنندگان را به اعطای امتیاز ترغیب کند. سرسختی در پای‌بندی به یک موضع، جلوگیری از توافق و قبول شهرت منفی به‌خاطر اتخاذ چنین موضعی می‌تواند به‌عنوان شق دیگر وجود داشته باشد.

در حالتی که هدفها به‌طور اساسی با یکدیگر ناسازگارند و هر دو طرف بشدت نسبت به موضعگیری‌های خود پای‌بندند. مسئله نفوذگذاری بر رفتار، اعمال و هدفها از راه چانه‌زنی دیپلماتیک، بسیار پیچیده‌تر می‌گردد. در چنین شرایطی رسیدن به توافق دو مرحله دارد: نخست، یک طرف باید در طرف دیگر احساس نیاز به نوعی توافق را به‌وجود آورد؛ وی باید به طرف دیگر بقبولاند که هر توافق یا راه‌حلی بر موضع‌گیری‌های ناسازگار یا عدم توافق موجود مرجح است، یا برعکس، عواقب عدم توافق برای او نامطلوبتر از نتایج توافق می‌باشد. دوم، به محض آنکه دو طرف در مرحلهٔ «توافق برای رسیدن به موافقت» قرار بگیرند، باید همچنین در مورد

---

15. Fred C. Iklé, *How Nations Negotiate* (New York: Harper & Row, 1964), Chap. 11.

شرایط مشخص موافقت نهایی چانه بزنند.

از دو مرحلهٔ مزبور، در حالتی که پای‌بندی به هدفهای ناسازگار شدید باشد، گذراندن مرحله نخست احتمالاً مشکلتر است؛ تا زمانی که یک طرف یا هر دو طرف باور دارند که می‌توانند از راههایی غیراز مذاکره‌به هدفهایشان دست‌یابند، چانه‌زنی دیپلماتیک نمی‌تواند به راه‌حل بینجامد. در مذاکرات پس از جنگ راجع به وضعیت اتریش، پیش از آنکه موفقیت حاصل شود، مذاکره‌کنندگان غربی و شوروی ۴۰۰ بار با یکدیگر ملاقات کردند. روشن بود که جز در چند ملاقات آخر، حکومت شوروی مایل نبود به توافق برسد یا هدفهایش نسبت به اتریش را تغییر دهد، بلکه تمایل داشت آن کشور را در وضعیت اشغال نگاه دارد. مذاکرات برای چانه‌زدن نبود، بلکه جهت دفع وقت*، بحث در مورد موضوعات دیگر، تبلیغ و ایجاد این تأثیر بود که مذاکرات جدی در جریان است. تنها پس از آنکه تحولات دیگری در حکومت شوروی و در سراسر اروپا رخ داد، حکومت روسیه، با وجود اعتراضهای مولوتوف، وزیر امور خارجه این کشور، تصمیم گرفت که به راه‌حلی دائمی برای مسئله اتریش دست یابد. به محض آنکه تصمیم مزبور اتخاذ گردید، مذاکرات در عرض چند هفته به اتمام رسید.

اگر هر دو طرف تصمیم قبلی گرفته باشند که توافق مطلوبتر از عدم توافق یا حفظ وضع موجود است، برای آنها تنها چانه‌زدن در مورد جزئیات خاص مربوط به حل مسئله باقی می‌ماند. دیپلماتها فنون چانه‌زنی بسیار متنوعی را به کار می‌گیرند؛ آنان اساساً شرایطشان را مطرح می‌سازند، هدفهایشان را مشخص می‌کنند و با طرح استدلالها یا ارائه داده‌هایی برای نشان‌دادن درستی نظرشان یا درجه نیازشان، شیوه ترغیب را به‌کار می‌گیرند. آنان در تلاش برای قبولاندن پیشنهادهایشان گاه می‌توانند از تهدید استفاده کنند یا پاداش دهند و اگر این کار با شکست روبه‌رو شود موضعگیری‌های اصلی خود را برحسب امتیازهایی احتمالی که امیدوارند از موافقت با هدفهای طرف دیگر یا تغییر در آنها به دست آید، مجدداً ارزیابی کنند. آنان همواره

---

*. To Mark Time.

باید در عین‌حال پای‌بندی خود به مواضع چانه‌زنی را نشان دهند، تا مبادا طرف دیگر بپندارد که آنان در مورد شرایطشان زیاد استوار نیستند و راغب‌اند بدون دادن تاوان زیاد سازش کنند.

قول پاداش، به یک معنی تطمیع یا اغوایی است که نفعی بر آینده را در ازای توافق بر سر یک نکته خاص مورد مجادله، پیشنهاد می‌کند. این قولها ممکن است مواردی مانند شرایط «سهل» برای صلح، وامهای نقدی، یا حمایت دیپلماتیک در یک کنفرانس آتی، تا رفتارهایی نمادین (مانند آزادساختن یک‌جانبه اسیران جنگی یا تعلیق مخاصمات) را شامل شود. یکی از کارهای رایج در میان حکومتهایی که نسبت به وضع موجود ارضی ادعاهای زیادی دارند آن است که به‌عنوان پاداش پیشنهاد می‌کنند چنانچه طرف دیگر تنها در مورد یک خواست ارضی مشخص تسلیم شود، همهٔ مسائل دیگر اختلاف برانگیز میان دو یا چند دولت مزبور به‌طور دائم حل خواهد شد. هیتلر قول داد که اگر در وادارساختن چک‌ها به تسلیم سرزمین سودت، قدرتهای غربی وی را یاری دهند، تقاضای ارضی دیگری به عمل نمی‌آورد. وی امکان یک راه‌حل دائم برای همه مسائل مهم را در صورتی که این آخرین مسئله بتواند به نفع وی حل شود، مطرح کرد.

تهدید را می‌توان نقطه مقابل پاداش تصور کرد که براساس آن، دولت (الف) اعلام می‌کند، اگر دولت (ب) عمل مشخص (x) را انجام ندهد، وی کار خاصی (y) را انجام خواهد داد که به منافع دولت (ب) لطمه یا خسارت وارد خواهد کرد. به‌طورکلی اگر هدفهای دو یا چند دولت با یکدیگر تعارض داشته باشد، این اقدام می‌تواند تهدید به شروع جنگ، قطع روابط دیپلماتیک، اعمال تحریم اقتصادی یا قطع رابطه تجاری، برقراری محاصره، صرف‌نظر از یک برنامه کمک خارجی، یا تنبیه دولت (ب) از راههای دیگر را شامل شود. به‌علاوه می‌توان تهدیدهای خاص‌تری را برای یک وضعیت، بخصوص مذاکره دیپلماتیک به کار گرفت. مذاکره‌کنندگان یک طرف ممکن است به قطع مباحثات [یعنی اینکه عدم توافق را بر حالت ادامه بی‌تکلیفی یا قبول شرایط دولت (ب) ترجیح می‌دهد]، آشکارساختن توافقهای پنهان، افزایش شرایط برای موافقت یا «احالهٔ امر به راه‌حل نظامی» تهدید کنند.

مؤثربودن اقدامات تهدیدآمیز، بیش از همه به «اعتبار» آنها بستگی دارد. دولت (ب) باید باور داشته باشد که اگر تقاضاهای دولت (الف) را اجابت نکند، تهدیدها عملی خواهد شد. به‌نظر می‌رسد هنگامی اعتبار وجود دارد که دولت (ب) دریابد دولت (الف) می‌تواند بدون واردآمدن لطمهٔ جدی به منافعش، تهدید مزبور را اجرا کند و به دولت (ب) خسارت وارد سازد. برای مثال، اگر دیپلماتهای دولت (الف) تهدید کنند که از کنفرانس خارج می‌شوند و دولت (ب) بداند که چنین عملی به فرصتهای دستیابی به توافقی که درپی آن است به‌طور جدی لطمه می‌زند، برای جلوگیری از قطع مذاکرات ممکن است کاملاً مایل باشد در آخرین لحظات امتیازهایی را بدهد.

همچنین به‌نظر می‌آید برای آنکه یک تهدید مؤثر بوده و اعتبار داشته باشد، لازم است میان شدت* تهدید و مسئله مورد مجادله تناسب وجود داشته باشد. اگر اتحاد شوروی به علت اینکه ایران در مورد برخی نکات نسبتاً جزیی در مذاکرات تسلیم نمی‌شود، این دولت را تهدید به آغاز یک جنگ هسته‌ای کند، به‌نظر نمی‌رسد تهدید مزبور معتبر باشد؛ این تهدید با مسئله موردنظر تناسب ندارد. یا همانگونه که کنت بالدینگ جمع‌بندی کرده است، فراتر از یک حد خاص، هر چه میزان تهدید بیشتر باشد، احتمال اینکه از نظر عقلی باور شود کاهش می‌یابد.[۱۶]

برای آنکه تهدید معتبر باشد، باید همچنین به‌نظر آید که یک جانبه است. دولت (الف) باید روشن سازد که اگر تهدید عملی شود، منافعش خسارت نمی‌بیند. به‌عبارت دیگر، زیانهای طرفی که تهدید متوجه اوست، بسیار بیشتر از طرفی خواهد بود که تهدید می‌کند.[۱۷] اگر دولت

---

*. Magnitude.

16. Kenneth Boulding, *Conflict and Defense: A General Theory* (New York: Harper & Row, 1962), p. 255.

۱۷. در اوضاع و احوال خاص، یک تهدید اگر به زیان هر دو طرف باشد، ممکن است معتبرتر باشد؛ بنگرید:
Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960), pp. 124-31.

(الف) تهدید کند که کنفرانس را ترک می‌گوید (معمولاً پس از نشان‌دادن چند علامت مانند فراخواندن مذاکره‌کنندهٔ اصلی برای «مشورت»)، اما دولت (ب) بداند که افکار عمومی، دولت (الف) را به خاطر «از هم پاشاندن» کنفرانس مزبور بشدت محکوم خواهد کرد، آن تهدید زیاد اعتبار ندارد. در واقع دولت (ب) ممکن است به‌طور جدی لاف‌زدن دولت (الف) را موجب شده باشد که در چنین موردی دولت (الف) در مشکلترین وضعیت قرار می‌گیرد.

در پاره‌ای از موارد کسانی که تهدید می‌کنند ممکن است به برخی از اقدامات مبادرت ورزند تا نشان دهند «توان»* انجام آن تهدید را دارند. این اعمال می‌تواند شامل بسیج نیروها، قطع کمک خارجی یا رابطه تجاری برای مدتی کوتاه، دستور کاستن از کارکنان سفارتخانه، یا نمایش خروج از یک کنفرانس برای مدتی کوتاه باشد. همه این اعمال بدان منظورند که نشان دهند در صورت لزوم «امر اصلی» می‌تواند تحقق یابد.

سرانجام ممکن است به عمل‌آوردن تهدیدهای عمداً مبهم یا، آن‌گونه که بعضی تصور می‌کنند، هشدارهای احتیاطی سودمند باشد. گرچه این تهدیدها و هشدارها ممکن است کاملاً معتبر نباشند، اما این مزیت را دارند که در صورت بی‌اعتنایی طرف دیگر، شقوق گوناگون از اقدامات تنبیهی را در اختیار طرف تهدیدکننده می‌گذارند. عبارتهای دیپلماتیک رایجی چون: در قبال اقدامهای دولت (ب) «ساکت نخواهیم نشست»، یا دولت (ب) «باید مسئولیت کامل نتایج اعمالش را برعهده گیرد» از این نوع تهدیدهاست. این عبارتها، طرف تهدیدکننده را متعهد به انجام اعمال خاصی نمی‌کند، بلکه نشان می‌دهد که اعمال دولت (ب) خطرناک تلقی می‌شود و «می‌تواند» منجر به عمل متقابل یا تلافی گردد. تهدیدهای مبهم مانع می‌شود که دولت (الف) در وضعیتی قرار گیرد که نتواند انعطاف داشته باشد. همان‌گونه که جرویس متذکر می‌شود، برخوردی درونی میان میل به اعتباربخشیدن به یک تهدید و میل به حفظ آزادی عمل

*. Capacity.

وجود دارد.[۱۸]

در مذاکرات دیپلماتیک مسئله‌ای که در مورد تهدید وجود دارد آن است که حتی اگر تهدید به‌طور منطقی اعتبار داشته باشد، طرف دیگر ممکن است آن را بیازماید. در چنین موردی تهدیدکننده یا باید دست به عمل بزند و احتمالاً به منافع خود زیان وارد آورد، یا پس بنشیند و خود را به‌عنوان یک لاف‌زن بشناساند. به‌عبارت دیگر، اگر تهدید عملاً با چالش روبه‌رو گردد، به هدف خود نرسیده است. در فاصله سالهای ۱۹۵۸ و ۱۹۶۲ حکومت شوروی چندمرتبه تهدید کرد با آلمان شرقی معاهده صلحی امضا خواهد کرد که به رژیم کمونیست آن کشور اجازه تحت نظر قراردادن راههای دسترسی متفقان به برلن غربی را می‌دهد. در هر مورد، روس‌ها به سه متفق غربی فرصت محدودی دادند که یا به مذاکرات مربوط به معاهده صلح بپیوندند یا در غیر این صورت همگی از این مذاکرات کنار گذاشته خواهند شد. متفقان چنین کاری نکردند و به‌جای آن بر توانایی‌های نظامی‌شان در آلمان غربی و برلن غربی افزودند تا نشان دهند اگر اتحاد شوروی تهدیدش را عملی کند، متفقان در صورت لزوم برای بازنگاهداشتن راههای دسترسی به برلن غربی خواهند جنگید. هربار که حکومت شوروی برخلاف آنچه تهدید کرده بود از امضای معاهده با آلمان شرقی بازماند، اعتبار تهدیدهایش کاهش بیشتری یافت.

مسئله‌ای که تاحدی با اعتباربخشیدن به تهدیدها ارتباط دارد، اثبات «پای‌بندی» به یک موضع چانه‌زنی است. مذاکرات دیپلماتیک معمولاً این‌گونه آغاز می‌شود که همه طرفها خواستهای «حداکثر» خود را ارائه می‌دهند. این خواستها معمولاً مواضعی هستند که به شکل کمال مطلوب، طرفها مایل‌اند در مذاکرات به آنها دست یابند. از آنجا که دیپلماتها می‌دانند که مواضع اولیه جنبه حداکثر را دارد، باید خوب وارسی کنند تا بدانند طرفهای مقابلشان تا چه میزان مایل‌اند از این مواضع پس بنشینند. در روند مذاکره، آنان در مورد پیشنهادهای مختلف

---

18. Robert Jervis, *The Logic of Images in International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1970), p. 90.

چانه می‌زنند تا به نقطه‌ای برای توافق برسند. اما اینکه نقطه مزبور کجاست، بستگی دارد به مؤثربودن ترغیب، مطرح‌ساختن داده‌ها و استدلالها، تهدیدها و پاداشها و همچنین میزان توانایی دیپلماتها در متقاعدساختن دیگران به اینکه خود و حکومتهای متبوعشان پای‌بند به نکات، اصول و ارزشهای معینی هستند. اگر طرفهای مقابل بدانند یا گمان برند که یک حکومت به یکی از پیشنهادها یا مواضعش در چانه‌زنی پای‌بند نیست، مایل خواهند بود امتیازهای زیادی بگیرند، به امید آنکه به نقطه توافقی دست یابند که برایشان بسیار مطلوبتر باشد. با این همه لازم نیست که طرفها نقطه توافق را دقیقاً در حد وسط مواضع اولیه قرار دهند. بنابراین، بخش مهمی از استراتژی مذاکره دیپلماتیک متوجه کوششهای مذاکره‌کنندگان در این جهت است که تاحد ممکن به‌طور متقاعدکننده‌ای به یکدیگر نشان دهند که چرا فراتر از نقطه‌ای خاص نمی‌توانند توافق کنند.

یکی از راهها، طرح این استدلال است که حکومت یا هیئت دیپلماتیک هر قدر هم مایل باشد امتیازهای بیشتری بدهد، نمی‌تواند چنین کاری بکند، زیرا می‌ترسد افکار عمومی در داخل روی‌گردان شود و امکان تصویب معاهده یا توافق در رکن قانونگذاری لطمه ببیند. اینکه «افکار عمومی» یا افکار قوه قانونگذاری به برخی مواضع، اصول یا ارزشها پای‌بند بوده و هیچ توافقی نمی‌تواند حاصل شود که آنها را به خطر اندازد، خود یک اقدام (البته، اغلب صادقانه) است. به عبارت دیگر، دیپلماتها می‌کوشند این فکر را به وجود آورند که آنان و حکومتشان هیچ‌یک اختیاری برای امتیازدادن ندارند.[19] راه دیگر، تبدیل یک مناقشه در مورد موضوعی نسبتاً مشخص، مانند یک قطعه از سرزمین، به امری اصولی است. این استراتژی که گاه «افزایش اهمیت مسئله»* نامیده می‌شود همچنین برای نشان‌دادن پای‌بندی طرح شده است، زیرا عموماً این عقیده وجود دارد که امتیازدادن در مورد اصول، سخت‌تر از امتیازدادن برای موارد جزیی

---

19. Schelling, *The Strategy of Conflict*, p. 28.

*. Issue Escalation.

است. ایالات متحده آمریکا به جای آنکه مسئله دسترسی به برلن غربی یا دفاع از جزایر مقابل سواحل چین کمونیست و فرمز را به صورت مسائل ارضی کوچک مطرح کند، این طریق را برگزید که آنها را در چارچوب مفهوم آزادی در برابر کمونیسم قرار دهد. اثر این کار نشان‌دادن پای‌بندی به هدف مزبور است؛ در عین‌حال آن حکومت را قادر می‌سازد اشتیاق عمومی را برای دفاع از این اصل برانگیزد و بنابراین پای‌بندی خود را بیشتر نشان دهد. در این صورت، شهروندان و متحدان، هر دو برانگیخته می‌شوند، در حالی که اگر مسئله با واژگان حقوقی یا فنی بیان می‌شد، حمایت داخلی یا بین‌المللی اندکی می‌توانست به‌وجود آید. هنگامی که یک طرف پای‌بندی خود به یک موضع را به‌طور قاطع نشان دهد، در برابر درخواست امتیاز بهتر می‌تواند مقاومت کند.

در مورد اثبات پای‌بندی این مشکل وجود دارد که حکومتها ودیپلماتها با چنین کاری از انعطاف‌پذیری خود در چانه‌زنی می‌کاهند ودر نتیجه امکان پس نشستن در موردی را که طرف مقابل به‌طور جدی بر خواستهایش پافشاری می‌کند، از میان می‌برند.[20] اگر هر دو طرف نسبت به مواضع اصولی ناسازگار خود- بویژه از نظر داخلی- پای‌بند بمانند، امکان اندکی برای چانه‌زنی مؤثر وجود خواهد داشت. مذاکره‌کنندگان و حکومتهای متبوعشان با تلاش برای اثبات پای‌بندی یا اعتباردادن به یک موضع، ممکن است وضعیتی چنان انعطاف‌ناپذیر به‌وجود آورند که امکان رسیدن به توافق از میان برود.

علاوه‌بر مبادله امتیازها- حتی اگر بسیار بی‌تناسب باشد- مذاکره‌کنندگان اغلب باید شرایطی را اعلام نمایند که نسبتاً از خطر پیمان‌شکنی یا نقض توافق در آینده به دور باشند. بیشتر موافقتنامه‌ها شامل مفاهیم «بده و بستان» و معامله به‌مثل هستند؛ اما در عین‌حال باید تاحدی اعتماد منطقی وجود داشته باشد که بایدها، نبایدها، و بده و بستانهای لاینفک از

---

20. E. James Liebermann, "Threat and Assurance in the Conduct of Conflict," In *International Conflict and Behavioral Science*, Roger Fisher ed. (New York: Basic Books, 1964), p. 105.

موافقتنامه‌ها عملاً به‌اجرا درآیند، یا اگر عملی نشوند دستگاهی برای حل مناقشات یا پیش‌بینی ضمانت اجراها وجودداشته باشد. بویژه در تاریخ مذاکرات مربوط به کنترل تسلیحات می‌توان مشاهده کرد که طرفها اغلب پیشنهادها را بر این پایه رد کرده‌اند که دربرگیرنده وسایل بازرسی برای کشف موارد نقض نبودند. برای مثال، موضع‌گیری اصلی ایالات متحده در مورد کنترل تسلیحات آن بوده است که یک موافقتنامه، صرف‌نظر از اینکه تا چه اندازه از جهات دیگر جذاب باشد، اگر خطر پیمان‌شکنی و فریب‌دادن را تقریباً به صفر نرساند احتمالاً بیش از نبود یک موافقتنامه، مسئله و عدم‌اطمینان ایجاد می‌نماید. طی سالیان متمادی، حکومتها همه انواع وسایل کنترل خطرات را به کار گرفته‌اند که شامل موارد زیر می‌شوند: معاوضه گروگانها (نگاه‌داشتن آنان تا زمان تحقق همه شرایط توافق)، گرفتن تضمینی از طرفهای ثالث (تعهد ایالات متحده برای کمک به اسرائیل در صورت نقض معاهده صلح ۱۹۷۹ مصر و اسرائیل)، پیش‌بینی مجازاتهای خودکار و پرهزینه‌ساختن عدم اجرای توافق برای نقض‌کننده بالقوه از راههای گوناگون دیگر.[۲۱]

بنابراین، ترغیب از راه استدلال و ارائه اطلاعات، پیشنهاد پاداش، تهدید، اثبات پای‌بندی و کنترل خطر فنون اصلی مورد استفاده در روند چانه‌زنی دیپلماتیک میان دولتهاست. برخی مسائل مشترک میان این فنون در بالا فهرست شده‌اند، اما هر وضعیت چانه‌زنی منحصربه‌فرد است و هیچ‌کس نمی‌تواند با اطمینان پیش‌بینی کند که کدام روشهای برانگیختن مؤثر خواهد بود. ما تنها می‌توانیم شرایطی را مشخص کنیم که در آن فنون مزبور احتمال موفقیت بیشتری دارند. علاوه‌بر استراتژی‌های اساسی که متضمن تهدید، پاداش و پای‌بندی هستند دیپلماتها به کرات فنون خاص‌تری را به کار گرفته‌اند که اشارهٔ مختصر به آنها

---

۲۱. در زمینه بررسی مفصل این مسئله بنگرید:

Richard B. Bilder, *Managing the Risks of International Agreement* (Madison, Wis.: The University of Wisconsin Press, 1981).

ضرورت دارد.

یکی از آن فنون، بهره‌گیری از ناشکیبایی طرف مقابل- بویژه هنگامی که خواستار رسیدن سریع به یک توافق است- و برانگیختن او به دادن امتیازهایی است که امکان دارد، در مواردی که واردشدن در روندهای طولانی چانه‌زنی را پذیرفته باشد، از آن اجتناب کند. بهترین اقدامات برای بهره‌گیری از ناشکیبایی، مرافعه بر سر نکات بسیار جزیی، طرح موضوعات جدید و غیرمنتظره برای دستور جلسه و طفره‌رفتن از پرداختن به نکات اصلی است. برعکس، با مقدم‌داشتن تلاش برای دستیابی سریع به توافق در مورد مسائل کوچک و جزیی که اجماع‌نظر قابل ملاحظه‌ای در مورد آنها وجود دارد و سپس بهره‌گرفتن از این «حرکت اولیه»* برای کسب امتیاز در مورد مسائل مهم، راه‌حل همه‌جانبه ممکن است سریعتر به دست آید. شیوهٔ دیگر، پیشنهاد امتیازهای زیاد در وهله اول است، با این فرض که اگر شما حسن‌نیت خود را نشان دهید، طرف دیگر احساس می‌کند مجبور است جبران کند. این یک بازی است که در آن احتمال باخت نیز وجود دارد، زیرا اگر طرف مقابل با امتیازهای مهمی پیش نیاید، برای شما دو راه بیشتر وجود ندارد؛ یا حفظ امتیازهای اعطاشده اولیه و ادامه اعطای امتیازهای باز هم بیشتر تا اینکه توافق به دست آید، یا پس‌گرفتن امتیازها، عملی که (گرچه بارها در مذاکرات خلع سلاح انجام شده است) شما را در معرض این اتهام قرار می‌دهد که «با حسن نیت» مذاکره نمی‌کنید.

یک حکومت و دیپلماتهایش می‌توانند تهدید کنند که اگر طرف مقابل آنچه را که اکنون پیشنهاد می‌شود نپذیرد، بعداً شرایط خود را سنگین خواهند کرد. این روش به‌عنوان شیوه معمول کاسبکاران می‌تواند فوق‌العاده مؤثر واقع شود، مشروط به اینکه طرف مقابل در موضوع خاص مورد اختلاف موضع بسیار ضعیف‌تری داشته باشد. در تابستان و پاییز سال ۱۹۳۹، حکومت شوروی از فنلاند درخواستهای اراضی و غیرارضی به‌عمل آورد. هنگامی که دیپلماتهای فنلاندی بیشتر درخواستها و پیشنهادهای شوروی را رد کردند، استالین و مولوتوف

---

*. Momentum.

هشدار دادند که به محض دخالت ارتش سرخ، درخواستها افزایش می‌یابد. پس از آنکه اتحاد شوروی در زمستان آن سال به فنلاند حمله کرد و نیروهایش در این کشور مقداری پیش رفتند، درخواستهای شوروی به‌واقع افزایش یافت و معاهده صلح امضاشده در مارس ۱۹۴۰ در قیاس با درخواستهای اولیه شوروی در سال ۱۹۳۹، برای فنلاند به‌طور چشمگیری نامطلوبتر بود. در زمان جنگ نیز لحظه مساعد برای به کار گرفتن این شیوه جهت برانگیختن طرف مقابل به قبول شرایط تسلیم یا ترک مخاصمه، هنگامی است که یک طرف در لبه پرتگاه شکست قرار دارد.

تا اینجا، بحث ممکن است متضمن این امر باشد که مذاکرات تنها دربرگیرنده بیان خواستهای حداکثر است که پس از به کار گرفتن روشهای گوناگون، از راه سازش‌کردن و امتیازدادن، آن خواستها بتدریج کم می‌شوند تا به نوعی توزیع عادلانه منطقی مزایا میان طرفهای چانه‌زنی برسد. این در واقع یک الگوی متداول است، اما احتمالهای دیگری نیز وجود دارند. در وضعیتی که قدرت فوق‌العاده بی‌تناسب باشد، یک طرف ممکن است در موضعی قرار گیرد که خواست خود را در واقع دیکته کند. وی شرایط خود را برپایه قبول یا رد همه آنها ارائه می‌دهد. در مورد مسائل جزیی ممکن است برخی سازشها به‌عمل آید، اما الگوی اصلی آن است که طرف ضعیفتر مجبور است برای اجرای یک سند تسلیم، ضمانت حقوقی بدهد. این شکل از مذاکره در رفتار هیتلر با مخالفان ضعیفتر یا شکست‌خورده متداول بود و ویتنام شمالی در مراحل آغازین مذاکرات پاریس در این جهت می‌کوشید. نوع دیگر مذاکره متضمن جستجوی فرمولی کلی یا مجموعه‌ای از اصول است که مورد قبول دو طرف باشد. در این حالت چانه‌زنی به مفهوم استفاده از تهدید یا پاداش کمتر وجود دارد، بلکه یکی از دو طرف یا هر دو (اغلب یک میانجی) می‌کوشند راه‌حلهای بدیلی را جهت بررسی به‌عنوان یک مجموعه ارائه دهند. به محض پذیرفته‌شدن یک فرمول، چانه‌زنی برای تکمیل جزئیات آغاز می‌گردد. این نوع مذاکره در تنظیم توافقهای کمپ‌دیوید و معاهده بعدی صلح میان مصر و اسرائیل در سال ۱۹۷۹ بخوبی

مشهود بود.[۲۲]

روند مذاکره: حل مسئله*

اکثر شیوه‌های توصیف‌شدهٔ بالا دردرجه نخست در وضعیتهایی به کار می‌رود که یک حکومت می‌کوشد اعمال و سیاستهای دیگران را تغییر دهد؛ یعنی، آنها را ترغیب به انجام کاری بکند که در غیر این صورت انجام نمی‌دادند. برعکس، حل مسئله روندی است که در آن دو یا چند طرف می‌کوشند قواعدی برای پرداختن به برخی مسائل به‌وجودآمده در محیط طبیعی یا دیپلماتیک وضع کنند. در حالی که در وضعیتهای چانه‌زنی یک وضعیت مجموع صفر غلبه دارد- یعنی برد یک طرف باخت طرف دیگر است- در حل مسئله طرفها عموماً درمی‌یابند که مطالعه مشترک یک مسئله، تقسیم منابع، و همکاری دسته‌جمعی می‌تواند منجر به نفع متقابل شود و نیاز نخواهد بود برای رسیدن به یک توافق ارزشهای مهمی فداگردد. در مورد تعیین دقیق حقوق، وظایف و هزینه‌ها ممکن است اختلاف بروز کند، اما اینها عمدتاً مسائلی جزئی هستند که در زیر آنها توافق نظری اساسی در مورد هدفها وجود دارد.

هزاران معاهده و نهاد علمی، فرهنگی، فنی، اقتصادی و ارتباطی، حاصل گردهم‌آمدن طرفها برای حل برخی مسائل مشترک است که دولتها پذیرفته‌اند عمل یک‌جانبه در مورد آنها بی‌ثمر خواهد بود. برای مثال، می‌توان به موافقتنامه‌ها و نهادهایی اشاره کرد که برای تنظیم قواعد ماهیگیری (در مواردی که با وجود تلاش برای به حداکثررساندن صید ماهیگیران، حکومتها نفعی مشترک در جلوگیری از تهی‌سازی ذخایر موجود دارند)، پست، ارتباطهای

۲۲. در مورد تفاوت میان مذاکراتی که بر امتیازدادن استوار است و جستجوی فرمولهای بدیل، بنگرید:
I. William Zartman, "Negotiation as a Joint Decision-Making Process," in Zartman (ed.), *The Negotiation Process: Theories and Applications* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1978), pp. 67-86.

*. Problem Solving.

تلفنی، جلوگیری از نقل و انتقال مواد مخدر، فعالیتهای پلیس بین‌المللی و مانند آنهاشکل گرفته‌اند.

در وضعیتهای حل مسئله، مذاکره‌کنندگان معمولاً کار خود را با ارائه داده‌ها و مطالعات فنی درباره یک مسئله آغاز می‌کنند. این داده‌ها و مطالعات، مبنای پیشنهادهایی قرار می‌گیرد که به‌عنوان پیش‌نویس معاهده یا اساسنامه برای یک سازمان بین‌المللی جدید ارائه می‌شود. کار تحقیق، تحلیل و تفسیر فنی داده‌ها را اغلب متخصصان چند حکومت با همکاری یکدیگر انجام می‌دهند. گرچه در حل مسئله گاه برخی فنون دیپلماتیک، که بیشتر جنبه تنبیهی دارد و قبلاً مورد بحث قرار گرفت، به‌کار می‌رود. اما معمولاً تأکید بر منافعی است که می‌توان با اعطای امتیازهای متقابل به دست آورد و دیپلماسی نیز تأکید دارد که فداکردن نفع کوتاه‌مدت برای به‌دست‌آوردن منافع بیشتر بلندمدت اساساً در جهت منافع ملی است. نکته قابل تأکید آن است که در تماسهای دیپلماتیک میان حکومتها و سازمانهای بین‌المللی، شیوه حل مسئله غالب است. آگاهی ما در مورد این شیوه اندک است، زیرا بندرت ارزش خبری دارد؛ مطمئناً در قیاس با گردهمایی‌های بزرگ درباره صلح یا ملاقاتهای سران، کمتر چشمگیر است و بنابراین تنها گاه‌به‌گاه سرعنوان خبرها قرار می‌گیرد. اما در پس مسائل جنگ و صلح و دادوستدهای دیپلماتیکی که به این مسائل مربوط می‌شود، شبکهٔ گسترده‌ای از تماس میان حکومتها وجود دارد که عمدتاً متوجه هماهنگ‌کردن و به صورت قرارداد درآوردن راه‌حلهایی است که از طریق رویه‌های آرام حل مسئله به دست آمده‌اند.

روند مذاکره: شیوه‌های دیپلماتیک

یکی از مسائل جالبی که پیش روی متخصصان دیپلماسی قرار دارد، توصیف و تشریح شیوه‌های گوناگون چانه‌زنی دیپلماتیک در میان حکومتهاست.[۲۳] برای مثال، در مذاکرات

۲۳. قسمتهایی از این بخش از منبع زیر عیناً اخذ شده است:

دیپلماتیک، آیا روس‌ها بر شیوه‌های چانه‌زنی خاصی تأکیددارندکه منحصر به‌فرد بوده یا به طور قابل‌ملاحظه‌ای برای مثال با شیوه‌های انگلستان تفاوت دارند؟

بسیاری از دیپلماتهای بازنشسته در خاطرات خود مدعی شده‌اند که برخی کشورها یا جوامع، شیوه‌های دیپلماتیک متمایز دارند. سِر هارولد نیکلسون، دیپلمات معروف انگلیسی، برپایهٔ تجربهٔ طولانی خود گفته است که شیوهٔ چانه‌زنی دیپلماتهای یک کشور بازتابی از ارزشهای فرهنگی اصلی جامعه آنان است.[۲۴] وی شیوهٔ «کاسبکارانه» دیپلماتهای بریتانیا را ـ که عموماً مصلحت‌گرا و مبتنی بر این فرض است که سازش تنها دلیل و نتیجه چانه‌زنی است ـ در برابر شیوه حکومتهای استبدادی، بویژه شوروی در دهه ۱۹۲۰ و طی دوران اوج جنگ‌سرد، و آلمان نازی در دهه ۱۹۳۰، قرار داده است. دیپلماتهای این رژیمها مشهور بودند که در مواضع چانه‌زنی سرسخت‌اند، از مجامع دیپلماتیک برای نمایشهای تبلیغاتی زیاد استفاده می‌کنند، زبانشان خشونت‌آمیز است، استراتژی تلاش برای فرسودن مخالفان از طریق نطقهای طولانی را به کار می‌گیرند، بر سر نکات آیین‌نامه‌ای جزئی مشاجرهٔ پایان‌ناپذیر به راه می‌اندازند، شعارها و جمله‌های قالبی را دائم تکرار می‌کنند، و مهمتر از همه معتقدند توافقها حرکتهایی تاکتیکی هستند که هرگاه به نفع طرفی باشد نقض یا از آنها تخلف می‌شود (به نقل از لنین: «توافقها مانند کلوچه‌هایی هستند که برای شکسته‌شدن ساخته می‌شوند»). دورویی و تزویر نیز شیوه‌های دیپلماتیک مشترک رژیمهای توتالیتر بوده‌اند. حکومت نازی توانست بدون کوچکترین تردید حادثه‌ای را ترتیب دهد که بعداً برای توجیه اقدام نظامی به‌عنوان یک «تلافی» علیه یک همسایه به کار می‌رود. یا وزیر امور خارجه شوروی در سال ۱۹۶۲ به کندی، رئیس جمهوری آمریکا، گفت که موشکهای ضد روسی مستقر در کوبا، تنها جنبهٔ «دفاعی» دارند. در حالی که در واقع آنها

K.J. Holsti, "The Study of Diplomacy," in *World Politics*, eds. Gavin Boyd, James N. Rosenau. and Kenneth Thompson (New York: Free Press, 1976). Copyright C 1976 The Free Press, a Division of Macmillan Publishing Co. Inc. Reprinted by Permission of the Free Press.

24. Harold Nicolson, *Diplomacy*, 3rd ed. (London: Oxford University Press, 1964).

قادر بودند تقریباً هر هدفی را در ایالات متحده مورد اصابت قرار دهند.

از این مثالها و مثالهای دیگر و همین‌طور تحلیل نیکلسون ممکن است چنین استنباط شود که درجه «آزاد» یا «غیرآزاد»بودن نظام یک دولت متغیر قطعی تشریح‌کنندهٔ تفاوت شیوه‌های دیپلماتیک است. بدون تردید، اصول اخلاقی یا ارزشهای فرهنگی بیان‌شده در شیوهٔ دیپلماتیک «کاسبکارانه» بنحو قابل‌توجهی با اخلاق و ارزشهای فرهنگی شیوه استبدادی تفاوت دارند. دیپلماتهای بریتانیایی، فرانسوی و آمریکایی از معیارهای رفتار دیپلماتیک، که در میان طرفهای مقابلشان در دههٔ ۱۹۳۰ و اوج جنگ‌سرد مشاهده کردند، واقعاً تکان خوردند. با این حال، بسیاری از دیپلماتهای غربی مایل‌اند بر خطاهای رژیمهای انقلابی (که عمدتاً به‌خاطر عدم قبول مشروعیت نظام بین‌المللی یا هنجارهای آن یا مشروعیت حریفانشان در مذاکرات پای‌بند به قواعد موجود نیستند) تأکید ورزند، در حالی‌که لغزشهای خود را فراموش می‌کنند.

با توجه به آنچه از سیاست دیوانسالارانه و انقلابی در رژیمهای توتالیتر می‌دانیم با قبول اینکه شیوه‌های دیپلماتیک علاوه‌بر ارزشهای فرهنگی عام بازتاب آن سیاستهاست، این استدلال که کیفیت رفتار دیپلماتهای شوروی و نازی در واقع سخت، پرهیاهو، خشن، مشحون از پرخاشجویی و فراتر از همه غیرقابل اعتماد بود، احتمالاً معتبر است. هر ترفندی برای ضربه‌زدن به حریفان مشروع تلقی می‌شد ـ از جمله، در بعضی موارد، تهدید علیه زندگی خود دیپلماتها. به هرحال، تاریخ طولانی مذاکراتِ کشورهای کمونیستی و غربی نشان می‌دهد که شوروی‌ها، چینی‌ها و حتی نازی‌ها هرگاه به نفعشان بوده است، با صداقت چانه‌زنی کرده، نسبت به توافقها پای‌بند بوده‌اند.[۲۵] این گفته که آنان چانه‌زنندگان سرسختی بودند، در این مورد کمتر

---

۲۵. بنگرید: Lall, *How Communist China Negotiates*.

مطالعه‌ای تجربی در مورد رفتار چانه‌زنی شوروی نشان می‌دهد هنگامی که روس‌ها خواستار یک توافق هستند، روش دیپلماتیک آنها تاحد زیادی عاری از تبلیغات، سرسختی و دیگر «کارهای غلط» است. بنگرید:
Christer Jönsson, *Soviet Bargaining Behavior: The Nuclear Test Ban Case* (New York: Columbia University Press, 1979).

صدق می‌کنند.

از سوی دیگر، شیوه‌های غربی که منعکس‌کننده جوامع «آزاد» است، اغلب از ویژگی‌های کیفی خودش، آنگونه که نیکلسون و دیگران برشمرده‌اند، منحرف شده است. کندی از دورویی گرومیکو در مسئله موشکها در کوبا شکایت داشت، با این حال تنها یک‌سال قبل از آن، سفیر آمریکا در سازمان ملل متحد به جهانیان گفته بود که تهاجم به خلیج خوکها را معدودی واحدهای ارتش کوبا که از رژیم کاسترو جدا شده بودند، سازمان دادند. وی اشاره نکرد که سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) آن اقدام را برنامه‌ریزی، سازماندهی، تأمین مالی و هدایت کرده بود. از دیپلماسی ایالات متحده طی جنگ ویتنام به‌عنوان یک دیپلماسی صادقانه یاد نمی‌شود و حتی در مذاکرات خلع سلاح، آمریکاییان به‌عنوان کسانی شناخته شدند که یکی از قواعد اساسی چانه‌زنی را نقض می‌کنند: قاعده‌ای که به‌موجب آن وقتی امتیازی دادی دیگر نمی‌توانی آن را پس بگیری. سهم بریتانیا نیز در عهدشکنی، تخلف از اصول حقوقی، مبادرت به خدعه، مسدودساختن جریان پیشرفت مذاکرات معمولاًکمتر نیست. با این وجود مبالغه‌آمیز نیست که ادعا شود دیپلماتهای بریتانیایی، شیوه‌های چانه‌زنی‌شان هر چه باشد، همیشه ادب لفظی را حفظ می‌کنند.

برخی تفاوتهای مهم میان شیوه‌های دیپلماتیک دولتهای «آزاد» و استبدادی نمایان است، اما تفاوتهای مزبور تنها هنگامی بیش از همیشه قابل‌ملاحظه‌اند که دولتهای «غیرآزاد» سیاستهای بشدت توسعه‌طلبانه در پیش می‌گیرند یا تماس زیادی با نظام بین‌المللی ندارند. هدف دولتهای غیرآزاد هر چه مصلحت‌گراتر و بیشتر رو به داخل- برای مثال- در جهت تأمین نیازهای اقتصادی و رفاهی داخلی- باشد شیوه‌های دیپلماتیکشان بیشتر گرایش به پیروی از شیوه‌های مرسوم دارد. هنگامی که هدف اصلی چانه‌زنی بیشتر دستیابی به توافق باشد تا تأکید بر نتایج جنبی، مانند تبلیغ یا جمع‌آوری اطلاعات، دولتهای «آزاد» یا دست‌کم قدرتهای مهم غربیِ سنتی عموماً از شیوه بشدت مصلحت‌گرایانه تبعیت می‌کنند. اما احتمالاً شیوه مزبور

بیشتر از شرایط کلی فرهنگی و تاریخی ریشه می‌گیرد تا ازاین واقعیت که آن دولتها نظامهای سیاسی دموکراتیک دارند. برای مثال، مشکل بتوان گفت که شیوه دیپلماتیک شیلی (که معرف دولتی نسبتاً غیر «آزاد» است) تفاوت قابل‌ملاحظه‌ای با شیوه دیپلماتیک بلژیک دارد. به‌طور خلاصه، تقسیم دولتها به «آزاد» و «غیرآزاد» ممکن است به تشریح برخی تفاوتها در شیوه‌های دیپلماتیک کمک کند، اما به هیچ‌وجه همه آنها را توضیح نمی‌دهد. ماهیت هدفهای خارجی یک دولت، موقعیتش در نظام بین‌المللی و سنتهای دیوانسالارانه احتمالاً به همان اندازه اهمیت دارد.

وسعت چه نقشی دارد؟ گرچه برخی مسائل سیاست خارجی دولتهای کوچک ممکن است با مسائل همسایگان بزرگترشان تفاوت داشته باشد، اما دلیل اندکی وجود دارد که بر این باور باشیم که عامل وسعت به تنهایی می‌تواند تأثیر قابل‌ملاحظه‌ای بر توقعات و شیوه‌های دیپلماتیک در وضعیتهای چانه‌زنی یا حل مسئله داشته باشد. تفاوت میان شیوه‌های دیپلماتیک بریتانیا و زلاندنو، یا فرانسه و فنلاند را ـ اگر تفاوتی وجود داشته باشد ـ براساس ویژگی‌های فرهنگی،سنتهای تاریخی، یا وضعیت دیپلماتیک کلی موجود، احتمالاً می‌توان به‌طور قانع‌کننده‌تری تشریح کرد تا بر پایه وسعت کشورشان.

آیا سطح رشد تأثیری بر شیوه‌های دیپلماتیک دارد؟ در پاسخ می‌توان گفت که این تأثیر دست‌کم به‌طور غیرمستقیم وجود دارد. بسیاری از دولتهای درحال‌رشد که دولتهای «جدید» نیز هستند، اغلب در وضعیت وابستگی شدید اقتصادی به‌سر می‌برند و عقیده دارند که در بیشتر روابطشان تنها می‌توانند از یک موضع بسیار ضعیف چانه بزنند؛ عقیده‌ای که کاملاً هم نابجا نیست. بیشتر این دولتها فاقد سنتهای دیپلماتیک طولانی هستند و تنها معدودی از آنها تشکیلات گستردهٔ پرتجربه‌ای برای امور خارجی دارند. هنری کیسینجر گفته است:

«در حالی که کشورهای پیشرفته از عدم تحرک تشکیلات بیش از حد اداری در عذاب‌اند، مناطق درحال‌رشد اغلب فاقد حتی پایه‌های یک تشکیلات اداری واقعی هستند. در حالی که کشورهای پیشرفته ممکن است در انبوهی از اطلاعات غرق شوند دولتهای

نوپدید، اغلب ابتدایی‌ترین دانش موردنیاز برای اتخاذ یک تصمیم مهم، یا اجرای تصمیم اتخاذ شده را ندارند.»[۲۶]

گرچه ممکن است کیسینجر در مورد تفاوتهای مزبور اغراق کرده باشد- نظرات وی مطمئناً در مورد کشورهایی مانند هندوستان یا مصر کارآیی ندارد- اما وی در دنبالهٔ بحث مربوط به شیوه دیپلماتیک آمریکا، تفاوتهای رفتار سیاست خارجی این دولت با دولتهای کوچک درحال‌رشد، بویژه دولتهای بیشتر «انقلابی» را مورد تأکید قرار می‌دهد. در حالی که دولتهای پیشرفته گرایش به سمت‌گیری موردی دارند و به محض ایجاد هر وضعیت نسبت به آن واکنش نشان می‌دهند، رهبران «فره‌مند* انقلابی» خواستار به‌وجودآوردن شرایط بین‌المللی کاملاً جدید بوده، مایل‌اند مجموعه هدفهای بلندمدت نسبتاً سنجیده‌ای را تبلیغ کنند. ویژگی اصلی آنان برپاداشتن «نظامهای جدید» به جای پرداختن تدریجی به مسائل است.[۲۷]

از آنجا که دولتهای درحال‌رشد رادیکال‌تر (مانند اندونزی در زمان سوکارنو، ایران در زمان امام‌خمینی(ره) گینه در زمان سکوتوره و لیبی تحت حکومت قذافی) بویژه بر لفاظی‌های اخلاقی و شیاطین جهان (عمدتاً امپریالیسم) که خود را قربانیان اصلی آنها می‌دانند، تأکید دارند. در چنین وضعیتی انتظار می‌رود دیپلماسی متمایزی وجود داشته باشد. این شکل از دیپلماسی، برخلاف شیوه حل مسئله که بر گردآوری دشوار و پرزحمت داده‌ها مبتنی است، در وضعیتی که بحثهای زیاد و تبلیغات مناسب باشد، راحت‌تر است. امکان دارد خواننده بخواهد به برخی سخنرانی‌های به‌عمل‌آمده در مجمع عمومی سازمان ملل متحد مراجعه کند تا ببیند آیا تفاوتهای قابل‌تشخیصی میان لفاظی‌های دولتهای پیشرفته و برخی دولتهای نوپدید وجود دارد؟ مطمئناً شواهد موجود در مورد رفتار سیاست خارجی معمولاً نشان نمی‌دهد که کشورهای

---

26. Henry Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy," *Daedalus*, 95 (Spring, 1966), p. 513.

*. Charismatic.

27. *Ibid.*, pp. 522-7.

درحال‌رشد به شیوه‌ای اساساً متفاوت با بسیاری دولتهای دیگر عمل می‌کنند. برخلاف دیپلماسی دولتهای توتالیتر در دههٔ ۱۹۳۰ و زمان جنگ‌سرد، امروزه کشورهای در حال توسعه، جز در برخی موارد استثنایی، به دیپلماسی به‌عنوان ابزار طغیان انقلابی و تهاجم سازمان‌یافته به سرزمینهای بیگانه نمی‌نگرند. از آنجا که کشورهای مزبور ضعیف و اغلب دارای اطلاعات ناچیز هستند، استراتژی‌های چانه‌زنی آنها ممکن است با استراتژی‌های چانه‌زنی دولتهای قدرتمندتر تفاوت داشته باشد؛ اما این فرضیه هنوز از راه تحقیق به اثبات نرسیده است.

حال که وسعت سرزمین، نوع نظام سیاسی و سطح توسعه همه شیوه‌های گوناگون چانه‌زنی دیپلماتیک را توضیح نمی‌دهند، (و اغلب هیچ شیوه‌ای را توضیح نمی‌دهند) پس چه چیز باقی می‌ماند؟ بسیاری از نویسندگان معتبر که در مورد این موضوع قلم زده‌اند، دست‌کم به شکل فرضیه استدلال می‌کنند که تفاوتها از ویژگی‌های ملی سرچشمه می‌گیرند، یا آنگونه که یک مؤلف اظهار داشته، دیپلماسی «الگوهای رفتار و اندیشه‌ای را که متعهد به فرهنگی خاص هستند» منعکس می‌سازد. این فرضیه بسیار قابل توجه است؛ اما به دشواری می‌توان آن را با دقت زیاد به اثبات رساند. مطالعات مربوط به دیپلماسی ژاپنی‌ها برخی ویژگی‌های مشترک یا الگوهایی را آشکار می‌سازد و همان‌طور که نشان داده شد، در این زمینه نوشته‌های زیادی دیپلماتهای شوروی را به‌گونه‌ای به تصویر می‌کشند که اغلب شکلهای رفتاری خاص خود را در پیش می‌گیرند.[۲۸] اما در مورد هر نتیجه‌گیری کلی استثناهایی نیز وجود دارد، بنابراین تشخیص دقیق اینکه کدام رفتار نوعی است یا کدام رفتار مخصوص یک دولت است، مشکل می‌باشد. در اینجا برخی از ویژگی‌های رفتاری مشترک مذاکره‌کنندگان ژاپنی ارائه می‌شود. آنان مایل‌اند با ایستاری وارد مباحثات شوند که بر درستی یا «خوبی» ذاتی موضع‌گیری ایشان تأکید دارد؛ بدون

---

۲۸. بنگرید:

Michael Blaker, *Japanese International Negotiating Style* (New York: Columbia University Press, Talks, 1977); and Hiroshi Kimura, "Soviet and Japanese Negotiating Behavior: The Spring 1977 Fisheries" *Orbis*, 24 (Spring 1980), pp.43-68.

وارسی این موضوع که طرف دیگر نیز ممکن است نظرهای معتبری داشته باشد. بنابراین ژاپنی‌ها، با چنین نظری در مورد درستی ذاتی موضعگیری خود، می‌پندارند که با بازگوکردن روشن نظرشان برای طرف مقابل این نظر به سادگی غلبه خواهد یافت. از حیله‌های چانه‌زنی و تاکتیکی که یادآور ماکیاولیسم باشد نه‌تنها باید بدان خاطر اجتناب شود که آنها برای مردم ژاپن که هماهنگی و نظم در روابط اجتماعی خود را تحسین می‌کنند، نفرت‌آورند، بلکه همچنین بدین‌لحاظ که آنها اغلب مخرب هستند. بنابراین، شیوه دیپلماتیک ژاپنی‌ها آن است که به چانه‌زنی با این فرض روی می‌آورند که «قدرت در بر حق بودن‌است» واینکه می‌توان از طریق اظهار نیّت خیر و ترسیم روشن «خوبی» یک موضع‌گیری، نتایج ثمربخشی را تضمین کرد. شیوه ژاپنی‌ها همچنین غیرتهاجمی است؛ به این مفهوم که دیپلماتهای این دولت نمی‌کوشند با طرح نقطه‌نظرهای زیاده‌طلبانه غیرعملی به مخالفان خود ضربه وارد آورند. تشریح صبورانه انگیزهٔ درست خود، یکی از راههای انجام مباحثات دیپلماتیک است. تاکتیکها، تا جایی که لازم باشند، تنها برای تلافی علیه اقدامهای طرف مقابل به‌کار می‌روند. کنترل موقت مذاکرات یا هم‌جهت باد قرار گرفتن، الگوهای متداولی هستند.

بررسی مطالعات موردی متعدد مربوط به دیپلماسی ژاپنی‌ها شواهدی در تأیید این توصیف به دست می‌دهد. بنابراین یافته‌ها تاحدودی قابل اعتمادند. اما در عین‌حال استثناهای زیادی نیز یافت می‌شوند. برای مثال می‌توان به رفتار دیپلماتیک ژاپنی‌ها در مذاکره با دشمن یا دولتهای شکست‌خورده طی جنگ منطقه اقیانوس آرام یا دیپلماسی تجاری ژاپنی‌ها در جنوب شرقی آسیا طی دهه گذشته اشاره کرد. از این رو در حالی که خصوصیات برشمرده بالا ممکن است قاعده باشند، در برخی وضعیتها و در چانه‌زنی با برخی از مخالفان مشاهده نمی‌شوند.

فرضیات مشابهی را می‌توان برای رفتار چانه‌زنی شوروی قائل شد. برخلاف ژاپنی‌ها که از برنامه‌ریزی تاکتیکی اجتناب می‌ورزند، روس‌ها همان‌طور که بسیاری متذکر شده‌اند در عرضه تاکتیکهای از پیش برنامه‌ریزی‌شده مهارت دارند. استراتژی‌ها، پیش از ملاقاتها تنظیم می‌شوند و

حیله‌ها و تاکتیکهای گوناگون چانه‌زنی به‌طور منظم جزء‌به‌جزء طراحی می‌گردند. استفاده از تکرار، متهم‌ساختن، لاف‌زدن، اخطار، تهدید، اتمام حجت، کنایه‌زدن، طولانی‌کردن و تعیین ضرب‌الاجل- و همهٔ روشهایی که بیشترین کاربرد را در فرسودن مخالفان دارند پاسخ به وضعیتهای تهدیدکننده نیستند؛ بلکه اجرای طرحهای بدقت هماهنگ‌شده می‌باشند. همچنین برخلاف ژاپنی‌ها به ناهنجاری رفتار دیپلماتیک روس‌ها اشاره شده است- برای مثال، با تحمیل زمان و مکان مذاکرات، لغو جلسات در آخرین لحظه‌ها و به‌کارگرفتن زبانی تند. اما این خصوصیات نیز بسته به وضعیت، مشخص می‌شوند و اغلب هنگامی که روس‌ها متعهد به رسیدن به توافق هستند یا با برابرها یا برترها چانه می‌زنند، بروز پیدا نمی‌کنند. چنین رفتاری ممکن است در وضعیتهایی متداولتر باشد که روس‌ها با دشمنانی چانه می‌زنند که آنها را از لحاظ رتبه پایین‌تر از خود تلقی می‌کنند. بنابراین ما باید این فکر را کنار بگذاریم که تفاوتهای شیوه چانه‌زنی آشکارند و گاه چنان بیان می‌شوند که گویی هنجارند. بلکه در وضعیتهای مختلف و در زمانهای متفاوت شکلهای گوناگونی از رفتار ظاهر می‌شوند. همین‌طور باید متذکر شد دیپلماتی که در یک شبکه جهانی تماسهای مداوم قرار می‌گیرد، پس از مدت زمانی طولانی‌برخی قواعد و هنجارهای رفتاری ناشی از عملکرد دیپلماتیک جهانی ممکن است خصوصیتهای ملی یگانه او را «پاک کند». به‌علاوه از آنجاکه ماهیت مسائل موجود در دستورکار بین‌المللی به‌طور روزافزونی پیچیده‌تر می‌شود و درجه بالایی از صلاحیت فنی را طلب می‌کند، حالات ویژه فردی، مانند زیرکی، دانش، عزم، تنبلی، هوشیاری و جز آن ممکن است در رفتار چانه‌زنی مهمتر از هنجارهای مربوط به فرهنگی خاص باشد.

منابع منتخب

Acheson, Dean, *Meetings at the Summit; A Study in Diplomatic Method.* Durham: University of New Hampshire Press, 1958.

Bell, Coral, *Negotiating from Strength.* London: Chatto & Windus, 1962.

Bilder, Richard B., *Managing the Risks of International Agreement.* Madison: University of Wisconsin press, 1981.

Blaker, Michael, *Japanese International Negotiating Style.* New York: Columbia University Press, 1977.

Clark, Eric, *Diplomat; The World of International Diplomacy.* New York: Taplinger, 1974.

Claude, Inis L., Jr., "Multilateralism: Diplomatic and Otherwise," *International Organization*, 12 (1958), 43-52.

Craig, Gordon A., "On the Diplomatic Revolution of Our Times," The Haynes Foundation Lectures, University of California, Riverside, April 1961.

----------,"Totalitarian Approaches to Diplomatic Negotiations," in *Studies in Diplomatic History and Historiography in Honour of G.P. Gooch*, ed. A.O. Sarkissian. London: Longmans, Green, 1961.

----------, and Felix Gilbert, eds., *The Diplomats: 1919- 1939.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1953.

Hovet, Thomas, Jr., "United Nations Diplomacy," *Journal of International Affairs*, 17 (1963), 29-41.

Iklé, Fred C., *How Nations Negotiate.* New York: Harper & Row, 1964.

Jensen, Lloyd, "Soviet- American Bargaining Behavior in the Postwar Disarmament Negotiations," *Journal of Conflict Resolution*, 7 (1963), 522-41.

Jervis, Robert, *The Logic of Images in International Relations.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1970.

Jonsson, Christer, *Soviet Bargaining Behavior: The Nuclear Test Ban Case.* New York: Columbia University Press, 1979.

Lall, Arthur S., *How Communist China Negotiates.* New York: Columbia University Press, 1968.

----------, *Modern International Negotiation: Principles and Practice.* New York: Columbia University Press, 1966.

----------, ed., *Multilateral Negotiation and Mediation: Instruments and Methods.* Elmsford, N.Y.: Pergamon, 1985.

Lauren, Paul Gordon, ed., *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, Policy.* New York: The Free Press, 1979.

Lockhart, Charles, *Bargaining in International Conflict.* New York: Columbia University Press,

1979.

Nicolson, Sir Harold George, *Diplomacy*, 3d ed. London, New York: Oxford University Press, Inc., 1964.

----------, "Diplomacy Then and Now," *Foreign Affairs*, 40 (1961), 39-49.

Nogee, Joseph L., "Propaganda and Negotiation: The Case of the Ten-Nation Disarmament Committee", *Journal of Conflict Resolution*, 7 (1963), 510-21.

Regala, Roberto, *Trends in Modern Diplomatic Practice.* Milan: A. Giuffre, 1959.

Rusk, Dean, "Parliamentary Diplomacy: Debate versus Negotiation," *World Affairs Interpreter*, 26 (1955), 121-38.

Samelson, Louis T., *Soviet and Chinese Negotiating Behavior: The Western View.* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1976).

Sawyer, Jack, And Harold Guetzkow, "Bargaining and Negotiation in International Relations," in *International Behavior: A Social- Psychological Analysis*, ed. Herbert Cl Kelman. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965.

Schelling, Thomas C., *The Strategy of Conflict.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960.

Sebenius, James K., *Negotiating the Law of the Sea.* Cambridge: Harvard University Press, 1984.

Sloss, Leon, and M. Scott Davis, *A Game with High Stakes: Lessons Learned in Negotiating with the Soviet Union.* Cambridge: Ballinger, 1986.

Snyder, Glenn H., And Paul Diesing, *Conflict Among Nations Bargaining Decision Making, and System Structure in International Crises.* Princeton: Princeton University Press, 1977.

Strang. William, *The Diplomatic Career.* London: A Deutsch, 1962.

Trevelyan, Humphrey, *Diplomatic Channels.* London: Macmillan, 1973.

Watson, Adam, *Diplomacy: The Dialogue Between States.* London: Eyre Methuen, 1982.

Winham, Gilbert, "International Negotiation in an Age of Transition," *International Journal* (Winter 1979-1980), pp. 1-20.

----------, "Negotiation as a Management Process", *World Politics*, 30 (October 1977).

Wood, John R., and Jean Serrs, *Diplomatic Ceremonial and Protocol.* New York: Columbia University Press, 1970.

Zartman, I. William, *The Negotiation Process: Theories and Application.* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1978.

فصل هشتم

ابزارهای سیاست خارجی: تبلیغات

روابط سیاسی بین‌المللی را به طور سنتی مقامهای حکومتی تنظیم کرده‌اند. تا پیش از پیدایی دموکراسی سیاسی و حکومت مطلقه جدید، تنظیم روابط خارجی در انحصار فرستادگان پادشاه و دیپلماتهای حرفه‌ای بود. از نظر کسانی که حکومت را براساس موازین غیرشخصی بررسی می‌کنند، ممکن است جمله مشهور لویی چهاردهم، یعنی «دولت منم»، عجیب به‌نظر آید، اما تا سده نوزدهم منافع هر واحد سیاسی معمولاً با منافع شخصی و خاندانی حاکمان آن پیوندی نزدیک داشت. اعمال نفوذ تنها در تماسهای مستقیم میان کسانی صورت می‌گرفت که سیاست دولت را تعیین می‌کردند. دیپلماتها چانه می‌زدند و مقامهای دربار تصمیمهای سیاسی را اتخاذ می‌نمودند، اما همه آنان نسبت به واکنش عمومی در خارج پیرامون اعمالشان ـ اگر چنین واکنشی اصولاً وجود می‌داشت ـ تقریباً بی‌تفاوت بودند. آنان می‌بایست همتایان خارجی خود را تحت تأثیر قرار دهند، نه مردمان بیگانه را.

ارتباطهای برون‌مرزی واحدهای سیاسی، گاه‌به‌گاه صورت می‌گرفت. مسافرت محدود بود و تعداد اندکی از مردم اطلاع دست اولی حتی در مورد هم‌میهنان خود داشتند. در بیشتر جوامع، افراد بی‌سواد و خارج از طبقه اشراف، در مورد رویدادهای بیرون از شهر یا ناحیه‌شان بی‌اطلاع، و معمولاً نسبت به هر مسئله سیاسی که مستقیماً به زندگی روزمره آنان مربوط نمی‌شد، بی‌اعتنا بودند. وسایل ارتباطی چنان ابتدایی بودند که تنها مقدار اندک و جریان

ضعیفی از اطلاعات امکان ورود از خارج را می‌یافت. مردم از نفوذ خارجی به دور بودند؛ اگر دیپلماتی نمی‌توانست با چانه‌زنی مستقیم برنامه‌های حکومت متبوعش را عملی سازد، امکان آن را نداشت که به مردم خارجی متوسل شود، مردمی که نفوذی تعیین‌کننده بر سیاستگذاری نداشتند.

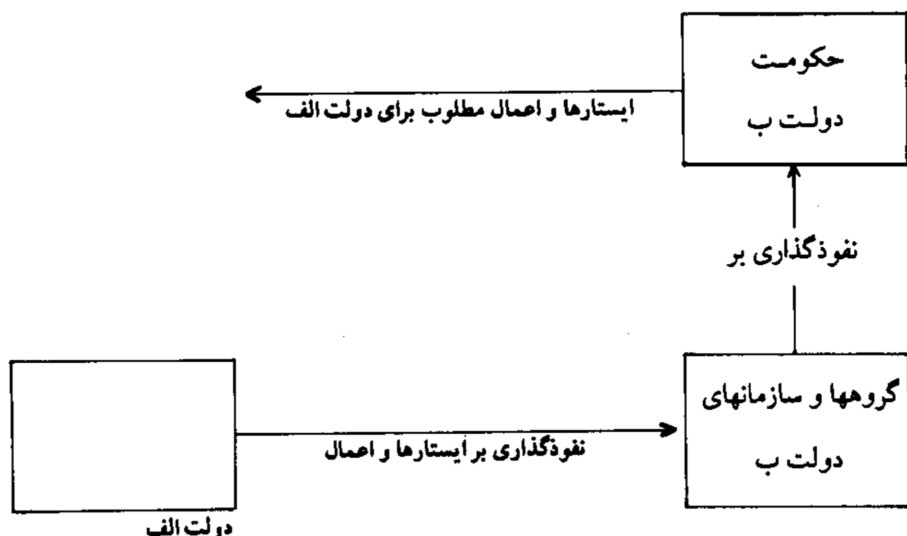
با رشد سیاست توده‌گیر* - یعنی مشارکت گسترده شهروند یا تبعه عادی در امور سیاسی - و دامنه رو به گسترش تماسهای خصوصی میان مردم ملیتهای گوناگون، اهمیت ابعاد روان‌شناسی و افکار عمومی در سیاست خارجی افزایش یافته است. مردمان گردآمده در طبقات اجتماعی، جنبشها و گروههای ذی‌نفع گوناگون به همان اندازه که در تعیین هدفهای سیاسی و وسایل دسترسی به آنها یا دفاع از آنها نقش ایفا می‌کنند، خود نیز هدف ترغیب قرار می‌گیرند. حکومتها دیگر تنها به دیپلماتهای خارجی و مقامات وزارت امور خارجه قول پاداش نمی‌دهند یا آنان را تهدیدبه تنبیه نمی‌کنند؛ آنها چنین وعده و وعیدهایی را به کل جامعه مورد نظر می‌دهند. یکی از جنبه‌های منحصربه‌فرد روابط سیاسی بین‌المللی جدید تلاش سنجیده‌ای‌است که حکومتها از طریق دیپلماتها و مأموران تبلیغ خود برای نفوذگذاری بر ایستارها و رفتار مردمان بیگانه یا گروههای خاص قومی، طبقاتی، مذهبی، اقتصادی یا زبانی آن مردمان به عمل می‌آورند. مأموران به این امید تبلیغ می‌کنند که این گروههای خارجی یا کل آن مردم به‌نوبه خود بر ایستارها و اعمال حکومتهایشان تأثیر بگذارند. به‌عنوان نمونه، می‌توان به مورد زیر اشاره کرد: در سال ۱۹۷۴ هیئت حاکمه** شیلی یک شرکت آمریکایی روابط عمومی، واقع در نیویورک را به خدمت گرفت تا برای تغییر «تصویر» بسیار نامطلوبی که آمریکاییان از آن حکومت در ذهن داشتند، برنامه‌هایی تنظیم کند. این عمل به هیچ‌وجه غیرمعمول نبود؛ امروزه بیش از ۴۰۰ مؤسسه فعال در ایالات متحده وجود دارند که برای حکومتهای خارجی تبلیغ

---

*. Mass Politics.

**. Junta.

می‌کنند.[1] بیشتر مؤسسات مزبور سیاحت و تجارت را تشویق می‌نمایند، اما تعدادی دیگر نیز، مشخصاً مأموریتی سیاسی دارند. وظیفه آنها نفوذگذاشتن بر بخشهایی از جمعیت است، به امید آنکه اینان به نوبهٔ خود بر برنامه‌های حکومت اثر بگذارند. مدل فرآیند نفوذگذاری مأموران



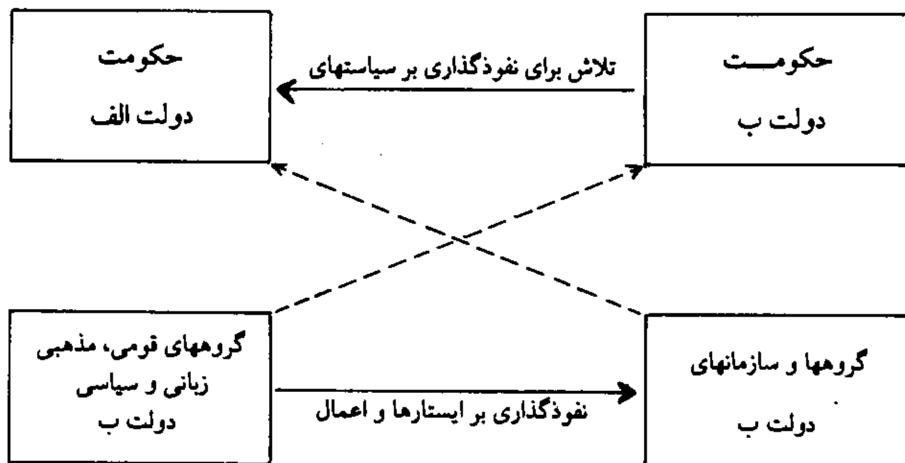
اساساً همه حکومتها برنامه‌های اطلاعاتی برون‌مرزی دارند. تمام قدرتهای بزرگ تشکیلات اداری وسیعی در داخل و مأمورانی در خارج دارند که وظیفه آنها ایجاد ایستارهای مطلوب در خارج نسبت به سیاستهای حکومت متبوعشان است. حتی کوچکترین دولتها در سفارتخانه‌های خود در کشورهای مهم، وابسته مطبوعاتی و مأموران روابط عمومی دارند. وظیفه آنان برقراری تماس با مقامهای مطبوعاتی، فرستادن بولتن و خبرنامه برای تمام سازمانها و افراد علاقه‌مند به حوادث و اوضاع و احوال یک کشور کوچک، و پاسخگویی به سئوالهای

---

1. W. Phillips Davison, "Some Trends in International Propaganda", in L. John Martin, ed., *Propaganda in International Affairs* (Philadelphia: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 398, 1971), p. 12.

بی‌شماری است که سیاحتگران و محصلان بالقوه از آنان به عمل می‌آورند. به‌طور خلاصه، وظیفه آنان به‌وجودآوردن «تصویری» مطلوب از کشورشان در خارج است.

با توجه به شبکه‌های وسیع مراودات جهانی غیردولتی، هنگامی که گروه یا جنبشی در یک کشور درصدد برمی‌آید ایستارهای موجود در کشور دیگر را تغییر دهد یا تقویت نماید، تبلیغات در سطوح غیررسمی نیز صورت می‌گیرد. برای مثال، سخنگویان گروههای سیاه‌پوست‌آفریقای جنوبی به‌منظور آنکه وضعیت مردمشان در داخل و سیاستهای جدایی نژادی حکومت آفریقای جنوبی را برای مخاطبان خود بیان کنند، به کشورهای زیادی سفر کرده‌اند. آنان امیدوارند این مخاطبان برای تغییر سیاست حکومتهای متبوعشان در قبال آفریقای جنوبی به‌طریقی بر آنها نفوذ بگذارند و در نتیجه تغییری در سیاستهای حکومت آفریقای جنوبی نسبت به سیاه‌پوستان به‌وجود آید. این امر همچنین در موردی صدق می‌کند که یک بازیگر غیردولت می‌کوشد با برقراری ارتباط با گروهها یا مخاطبان خارجی وضعیت خود را بهبود بخشد، یا به هدفهای داخلی دست یابد. مدل این نفوذگذاری به صورت زیر است:



اگر گروههای درون جامعه بکوشند مستقیماً ایستارها و سیاستهای یک حکومت خارجی را تغییر دهند، جریان ارتباطات ممکن است حتی پیچیده‌تر شود. این امر در نمودار بالا با خطوط منقطع نشان داده شده است. یک نمونه آن، اقدام مصرف‌کنندگان به تحریم کالاهای آفریقای جنوبی است. در جهان امروز، بویژه با افزایش اهمیت بازیگران غیردولت در سیاست بین‌الملل، این «مجاری» غیررسمی ترغیب و تبلیغ زیاد شده‌اند. شرکتهای چندملیتی در تلاش برای ایجاد «شرایط» بهتر جهت سرمایه‌گذاری و فعالیت، نه‌تنها تبلیغات تجاری به عمل می‌آورند، بلکه می‌کوشند بر حکومتها و عامه مردم نفوذ بگذارند. انجمنهای داوطلبانهٔ فراملّی اغلب مأموران و کارمندان اطلاعاتی را به‌منظور «بیان حکایت خود» برای مخاطبانشان در سراسر جهان، به خدمت می‌گیرند. گروهها و افراد تروریست برای جلب توجه جهانیان نسبت به ظلمهایی که به آنها می‌شود به هواپیماربایی، آدم‌ربایی و قتلهای به‌ظاهر بی‌معنی متوسل شده‌اند. یک عمل ناگهانی و چشمگیر می‌تواند بسیار بیشتر از یک برنامه تبلیغات معمولی، که از راه چاپ یا پخش رادیویی انتشار می‌یابد، اثر سیاسی داشته باشد. گرچه ادامه بحث بر تبلیغات حکومت متمرکز است، باید به یاد داشته باشیم که بازیگران غیردولت و سازمانهای فراملّی گوناگون تا جایی می‌توانند وظایفشان رابا موفقیت انجام دهند که قادر باشند ایستارهای عمومی مطلوبی را در بسیاری از کشورها به‌وجود آورند یا حفظ کنند. تبلیغات بین‌المللی در انحصار وزارتخانه‌های اطلاعات حکومتها نیست.

تبلیغات چیست؟

صاحب‌نظران، درباره «تبلیغات» تعریفهای فراوانی به دست داده‌اند، تا جایی که می‌توان مدعی شد، به تعداد کتابها و مقاله‌هایی که در مورد تبلیغات نوشته شده، در این‌باره تعریف وجود دارد. بدیهی است که همه ارتباطات، تبلیغات نیست، همین‌طور تمام مراودات دیپلماتیک برای تغییر ایستارها و اقدامات خارجی نمی‌باشند. ترنس کالتر پس از بررسی دقیق

تعریفهای گوناگون می‌گوید که تبلیغات عبارت است از:

«... تلاش سنجیده فرد یا گروه برای شکل‌دادن، کنترل‌کردن، یا تغییردادن ایستارهای گروههای دیگر با به کار گرفتن ابزارهای ارتباطی، به قصد آنکه در وضعیتی معین واکنش آنهایی که به این‌ترتیب تحت تأثیر قرار گرفته‌اند برای تبلیغ‌کننده مطلوب باشد... عبارت (تلاش سنجیده) روشنگر مفهوم تبلیغات است. این چیزی است که تبلیغات را از غیر آن مشخص می‌سازد... بنابراین روشن به‌نظر می‌رسد که هر عمل تشویقی تنها در صورتی می‌تواند تبلیغات محسوب شود که جزئی از یک رشته اقدامات سنجیده برای برانگیختن عمل از راه کنترل ایستارها باشد.»[۲]

کیمبال یانگ Kimbal Young از تعریفی مشابه استفاده می‌کند، اما تأکید بیشتری بر عمل می‌گذارد. او تبلیغات را این‌گونه می‌بیند:

«... کاربرد کم‌وبیش منظم و به‌طور سنجیده برنامه‌ریزی‌شده نمادها، عمدتاً از راه القا، و فنون روان‌شناختی مربوط به آن، به‌منظور دگرگون‌ساختن و کنترل عقاید، افکار، و ارزشها و در نهایت تغییر اعمال آشکار در جهت مسیرهای از پیش تعیین‌شده.»[۳]

هر دو تعریف چهار عنصر مشترک دارند: ۱. برقرارکننده ارتباط که نیت آن تغییر ایستارها، عقاید ورفتارهای دیگران است؛ ۲. نمادهای نوشتاری، گفتاری، یا رفتاری، که برقرارکننده ارتباط به‌کار می‌گیرد؛ ۳. وسیله ارتباط؛ ۴. مخاطب، یا چنانکه اغلب در واژگان مطالعات مربوط به افکار عمومی به کار می‌رود، «هدف».*

از آنجاکه، طبق این تعریفها، تبلیغات اساساً متضمن یک فرآیند ترغیب است، نمی‌توان آن را با تلاشهای عملی برای رسیدن به یک حقیقت برابر دانست. تبلیغات بحث منطقی یا

2. Terence H. Qualter, *Propaganda and Psychological Warfare* (New York: Random House,1962), p. 27.

۳. نقل‌شده در:

J.A.C. Brown, Techniques of Persuasion: *From Propaganda to Brainwashing* (Middlesex, Eng.: Penguin Books, 1963), p. 19.

*. Target.

بررسی دیالکتیکی نیست. تبلیغات بیشتر بر انتخاب واقعیتها، توضیح بخشی از امور و پاسخهای از پیش تعیین‌شده استوار است. بنابراین محتوای تبلیغات بندرت کاملاً حقیقت دارد، اما آنچنان هم که اغلب فرض می‌شود کاملاً دروغ نیست. کار مأمور تبلیغ به حداکثر رساندن توان مجاب کردن است؛ البته نه با به‌کارگرفتن معیاری علمی یا روشن‌ساختن واقعیتی جدید. گرایش عمومی در جهت برابر دانستن تبلیغات با دروغ ممکن است خود ناشی از تبلیغات باشد. سرمقاله‌های روزنامه‌های غربی اغلب به سخنرانی‌ها یا مانورهای دیپلماتیک کمونیست‌ها برچسب تبلیغات می‌زنند، درحالی‌که فعالیت حکومتهای خودشان در خارج را «برنامه‌های اطلاعاتی» می‌نامند. معمولاً نتیجه این کار کاملاً روشن است، یعنی شرحی که شوروی از واقعیت می‌دهد دروغ است، در حالی که آنچه غربی‌ها در این مورد می‌گویند، حقیقت دارد. در چارچوب ارزشها، باورها و تصوراتمان از واقعیت، اطلاعات خارجی ممکن است در واقع تحریف عمدی واقعیت به‌نظر آید. مأموران تبلیغاتی شوروی در موارد متعدد عمداً دروغ گفته‌اند، اما با توجه به تصوری که از مقاصد تجاوزکارانه غرب دارند و با توجه به فرهنگ و ارزشهایشان قسمت اعظم کارشان پراکندن اطلاعات درست بوده است. همچنین اطلاعاتی که حکومتهای غربی منتشر می‌کنند از نظر مخاطبان روسی، که آموزش دیده‌اند تا در چارچوب مفاهیم مارکسیست‌ـ لنینیستی بیندیشند، ممکن است متضمن تحریف واقعیت تلقی شود.

برگزیدن هدف: ایستارهای چه کسانی را می‌توان تغییر داد؟

تلاش شوروی و آلمان نازی برای به راه‌انداختن برنامه‌های تبلیغات خارجی (که نخستین برنامه‌های تبلیغاتی منظم در زمان صلح بودند) بر پایه بصیرت، آزمایش و تجربه انقلابی قرار داشتند. گرچه برخی از جنبه‌های این برنامه‌ها سبب شکست آنها شد، امروزه تنها معدودی از مأموران حرفه‌ای تبلیغ می‌توانند با مهارتها و بینشهای تروتسکی، لنین و گوبلز برابری کنند. این افراد در جریان فعالیتهای انقلابی خود، آن شیوه‌های تبلیغاتی را ارائه دادند که بر

تحلیلهای منطقی از خصیصه‌های* روان‌شناختی انسانها در نقشهای سیاسی‌شان استوار بودند. مأموران تبلیغاتی شوروی مخاطبان را با دقت برگزیده و می‌کوشیدند پیامهایی را تنظیم کنند که به‌طور مشخص گروههای خاصی از مردم را جذب نماید.[۴]

با وجود توسعه سریع وسایل ارتباطی در صد سال گذشته، تنها عده نسبتاً اندکی در هر جامعه احتمال دارد هدف اطلاعاتی قرار گیرند که از خارج سرچشمه می‌گیرد. مطالعات گوناگون به‌گونه‌ای تأییدکننده، آشکار می‌سازند که حتی در جوامع صنعتی با میزان زیاد با سواد و مصرف انبوه خبر، تنها درصد کوچکی به مسائل بین‌المللی علاقه‌مندند و آنها را دنبال می‌کنند. در بسیاری از کشورهای درحال توسعه، «جهان» شخص عادی به یک منطقه کوچک یا استان محدود می‌شود. اگر پیام سرچشمه‌گرفته از خارج تا حدی ارتباط مستقیم با زندگی خصوصی روزانه آن شخص نداشته باشد، احتمال نمی‌رود که این پیام به وی برسد یا بر او اثربگذارد.[۵] پیامها در میان کسانی که مخاطب بالقوه هستند چقدر اثر می‌گذارد و چه خصوصیات فردی و اجتماعی زمینه را برای واکنش مطلوب نسبت به پیامهای سرچشمه‌گرفته از خارج مهیا می‌سازند؟

برخی از روان‌شناسان و جامعه‌شناسان میان شخصیت «هسته‌ای»** و شخصیت «شکل‌گرفته در اجتماع»*** تمایز می‌گذارند. شخصیت نخست، که معمولاً در دوران نوباوگی شکل می‌گیرد و طی دوران کودکی استحکام می‌یابد، شامل ایستارهای اساسی نسبت به

---

*.Traits.

۴. شوروی‌ها تمایز مهمی میان تبلیغات و «تهییج» (Agitation) قائل‌اند. از نظر آنان تبلیغات به آموزش و توضیح علمی اصول فلسفه مارکسیست-لنینیست به یک گروه کوچک مخاطب مربوط می‌شود. تهییج به ارائه یک یا چند فکر، معمولاً شعار، به توده‌های مردم مربوط می‌گردد. بنابراین تعریف آنان از «تبلیغات» شبیه اصطلاح تلقین Indoctrinatiqn در نزد ماست، در حالی که «تهییج» با تعریف ما از تبلیغات شباهت دارد.

۵. برای مروری بر مطالعات مربوط به گروههای کوچک مخاطبان، بنگرید:

W. Phillips Davison, *International Political Communication* (New York: Praeger, 1965), Chap. 3.

**."Nuclear" Personality.

***."Social" Personality.

موضوعات، افکار و مردم می‌شود. این ایستارها ممکن است به پدیدارهای سیاسی ارتباط داشته یا نداشته باشند. در برخی خانواده‌ها، مسائل سیاسی عموماً مورد بحث قرار نمی‌گیرند، بنابراین عقاید کودک، در سالهای بعد بر پایه تجارب و روابط اجتماعی او، خارج از خانواده شکل می‌گیرد. در عین‌حال هر کودکی ایستارهای آزادمنشانه* یا اقتدارگرایانه‌ای** اعم از اینکه محتوای سیاسی‌داشته یا نداشته باشد، از خود نشان می‌دهد. در خانواده‌های دیگر، ایستارهای سیاسی بنیادین- علاوه‌بر تمایلات آزادمنشانه یا اقتدارگرایانه- تا بدان‌حد به کودک القا می‌شود که هیچ میزان از تبلیغات یا حتی تجربه- احتمالاً- نمی‌تواند آنها را تغییر دهد. کودکانی که در خانواده‌هایی متولد و بزرگ می‌شوند که والدینشان صراحتاً در مورد اقلیتهای خاصی قضاوت تعصب‌آمیز دارند، معمولاً با همان قضاوتها رشد می‌کنند و تا زمانی که به محیط دیگری منتقل نشوند، آن قضاوتها را تغییر نمی‌دهند. برخی ایستارها به قدری ریشه دوانده‌اند که حتی محیط جدید موجب ارزیابی مجدد آنها نمی‌شود. بنابراین شخصیت «هسته‌ای» و ایستارهای اساسی مربوط به آن را نمی‌توان تنها با قراردادن آنها در معرض تبلیغات، آماده تغییر ساخت. به همین دلیل مردمی که در خانواده‌ها و مدارسی پرورش می‌یابند که ارزشهای آزادمنشانه سنتی در آنجا به‌طور منظم یاد داده می‌شود، بندرت به تشکیلات یا اعتقادی توتالیتر می‌گروند. باز به همین دلیل، تلاشهای غرب برای رویگردان‌کردن کمونیستهای مطیع، که همه زندگی خود را در جامعه‌ای کمونیستی بسر برده‌اند، احتمال موفقیت ندارند؛ مگر اینکه آنان قبلاً از آن جامعه کمونیستی بیگانه شده یا تجربه تلخی داشته باشند.

پس از سالهای اولیه دوران کودکی، هنگامی که فرد به نهادهای بزرگتر (مانند مدرسه و کانون پیشاهنگی) می‌پیوندد، این نهادها ایستارهایی را درباره افکار، موضوعات و اشخاص جدید در وی شکل می‌دهند که اغلب با ایستارهای مسلط در گروههای هم‌شأن او انطباق دارند.

---

*.Liberal.

**. Authoritarian.

قوت این ایستارها و افکار تثبیت‌شده در گروه را می‌توان در آزمایشهایی مشاهده کرد که نتوانستند ایستارهای افراد را، در جهت خلاف نظرهای مسلط گروههایی که به آن تعلق دارند، تغییر دهند. شخصیت «شکل‌گرفته در اجتماع» بدان دلیل اهمیت می‌یابد که ایستارهای سیاسی فرد گرایش به تبعیت از گروهی دارد که به آن متعلق است. یا همان‌طور که یکی از یافته‌های همیشگی مطالعات مربوط به طرز رفتار در رأی‌دهی نشان می‌دهد، احتمال دارد رجحانهای سیاسی فرد، شبیه رجحانهای نزدیکترین اطرافیانش باشد.

مفاهیم این یافته‌ها برای مأموران تبلیغ حائز اهمیت است . مفاهیم مزبور نشان می‌دهند که تغییر ایستارهای گروههای همبسته کوچک یا گروههای اجتماعی، مانند طبقات، که از قبل ایستارهای مشابه مشترکی دارند، آسانتر از تغییر ایستارهای کل جمعیت یک کشور که هدف احتمالی تبلیغات نیستند، می‌باشد مگر آنکه تمام اعضای این جامعه براساس ارزشی مانند حفظ حیثیت ملی یا استقلال کاملاً با یکدیگر متحد باشند. کار مأمور تبلیغ یافتن گروههای کلیدی در جامعه و تعیین این امر است که چه نوع درخواستی میل به پاسخ مطلوب را در مخاطبان برگزیده، برمی‌انگیزد. به‌طور خلاصه، ۱. بسیاری از مردم ایستارهای پابرجایی با پیامدهای سیاسی دارند که در طول زمان به صورت خصیصه‌های شخصیتیِ ثابتی درمی‌آیند. ایستارهایی که گاه حالت آزادمنشانه دارند و گاه حالت رادیکال و بندرت آماده تغییرند؛ ۲. ایستارهای دیگر نیز تابع گروهند و با تغییر ایستارهای گروه به‌طور جمعی، به آسانترین وجه قابل تغییرند؛ و ۳. ایستارهای یک فرد را ممکن است بتوان با بردن او به محیطی جدید، یا قراردادنش در معرض تجربه‌ای تلخ، تغییر داد.

مسئله دیگر این است که افراد، با اطلاعات و تجاربی که با ایستارهای تثبیت‌شده آنان تضاد مستقیم دارند، چگونه برخورد می‌کنند؟ مردم برای مقاومت در برابر اطلاعاتی که با تصویر آنان از واقعیت انطباق ندارد، از خود ابتکار نشان می‌دهند. مطالعات در زمینه رفتار مربوط به رأی‌گیری در ایالات متحده نشان می‌دهد که هرچه قبل از انتخابات رأی‌دهندگان بیشتر طرفدار

یک حزب باشند، احتمال کمتری وجود دارد که به خواستهای انتخاباتی حزبی توجه کنند که به آن رأی نخواهند داد. کسانی که به اطلاعاتی مغایر با نظرشان توجه می‌کنند، احتمال دارد اعتماد به عقاید خود را از دست بدهند، اما در جستجوی اطلاعاتی که موضع‌گیری اصلی آنان را اثبات کند، اغلب به هر دری خواهند زد. دیگران هنگامی که در معرض اطلاعات «غیردوستانه» قرار می‌گیرند ممکن است آن را رد یا شاید بی‌معنی و اهمیت آن را تحریف نمایند یا امکان دارد اعتبار اطلاعات یا منبع آن را زیر سئوال ببرند و به‌عنوان تبلیغات محض ردکنند. مطمئناً، ایستار اولیه فرد نسبت به برقرارکننده ارتباط، اثر مهمی بر پذیرش اطلاعات توسط وی دارد.[6]
می‌توان مشاهده کرد که به هنگام مواجه‌شدن با اطلاعاتی که از یک کشور یا حزب سیاسی خصم سرچشمه می‌گیرد این شیوه‌ها اغلب به‌کار گرفته می‌شوند. تاکنون چندبار از خواندن سخنرانی یک رهبر فلسطینی، صرفاً به این دلیل که از یک منبع خصم سرچشمه می‌گیرد، یا به‌خاطر این فرض که تبلیغات محض است، خودداری کرده‌ایم. اما سخنرانی نخست وزیر یک کشور دوست یا نامزد حزب سیاسی «خود» را به دقت مطالعه می‌کنیم؛ زیرا محتوای سخنرانی ایستارهای ما را آشفته نمی‌سازد.

وجود این شیوه‌ها و شیوه‌های دیگری که ما را در برابر تبلیغات خصم مصون نگاه می‌دارند نشان می‌دهد که ابزار تبلیغات بر همه مخاطبان تأثیر یکسان ندارد. اگر چنین مقاومتهایی وجود دارد، چه کسی مستعدتر است و چه نوع مخاطبی بیشتر احتمال دارد که به‌نحو مطلوب پاسخ بدهد؟ تجربه مأموران تبلیغاتی حکومت و نتیجه‌گیری‌های علوم اجتماعی، پاسخهایی رادر این زمینه ارائه می‌دهند.

مطالعات انجام‌شده آشکار می‌سازند که در اوضاع و احوال خاص، ارتباط هنگامی می‌تواند در شکل‌دهی به ایستارها مؤثر واقع شود که از قبل علیه برقرارکننده ارتباط و عقایدش

---

6. Percy H. Tannenbaum, "Initial Attitude Toward Source and Content as Factors in Attitude Change Through Communications," *Public Opinion Quarterly*, 20 (1956), p. 414.

موضع‌گیری قوی وجود نداشته باشد. این عقاید می‌توانند ایستارهایی را در مورد موضوعات جدید شکل دهند؛ ایستارهای ضعیف را دگرگون سازند، یا هنگامی که چند ایستار نسبتاً در حال تعادل هستند، ممکن است یکی از آنها را تقویت نمایند (موردی که اغلب برای «رأی‌دهنده مستقل» پیش می‌آید). یک یافته مهم برای مقامهای حکومتی این است که اطلاعات دارای استفاده شخصی برای مخاطب، احتمالاً بیش از همه مؤثر واقع می‌شود. اطلاعاتی که یک مأمور سفارتخانه روسیه درباره بازده اقتصادی شوروی برای دانشجویی کانادایی فراهم می‌آورد که مقاله‌ای در مورد موضوع مورد بحث می‌نویسد، احتمال دارد در مقایسه با مقاله‌های انتزاعی لنینیستی، اثر بیشتری بر آن دانشجو داشته باشد.[۷] همچنین اگر تبلیغات تنها منبع یا منبع اصلی اطلاعات برای مخاطبی خاص باشد، ممکن است به‌طور موفقیت‌آمیزی ایستارها و عقاید مطلوب را در او برانگیزد یا به‌وجود آورد. اگر مأموران تبلیغ، اطلاعاتی در مورد موضوع یا مسئله جدید فراهم آورند که افکار عمومی قبلاً در مورد آن شکل نگرفته و پیش از ارائه آن اطلاعات هنوز سردرگم است، از یک مزیت برخوردارند. این نتیجه از وضعیتهای آزمایشی به‌دست آمده است که در آنها مخاطبان در معرض اطلاعات کاملاً تحریف‌شده در مورد موضوع خاصی قرار گرفتند که درباره آن بسیار اندک می‌دانستند، یا تصورات قبلی اندکی داشتند. حتی هنگامی که آزمایش‌شوندگان به منابع اطلاعاتی دیگر دسترسی داشتند به سادگی گرایش آن دسته از رسانه‌های خبری را به‌عنوان حقیقت می‌پذیرفتند که آسانتر از همه در دسترس آنان بود.[۸]

همچنین تبلیغات هنگامی احتمال دارد مؤثر واقع شود که مخاطبان دست‌کم تاحدی با

---

۷ برای مطالعه‌ای در مورد یافته‌های مربوط به شکل‌گیری و دگرگونی‌های ایستار در ارتباطات بین‌المللی، بنگرید:

Davison, *International Political Communication*, Chap. 3.

۸. برای مطالعه تجربه‌ای که این نکته را به اثبات می‌رساند، بنگرید:

A.D. Annis and Norman C. Meier, "The Induction of Opinion Through Suggestion by Means of Planted Content", *Journal of Social Psycology*, 5 (1934), pp.65-81.

برقرارکنندهٔ ارتباط، ایستارهای مشترک داشته باشند.[۹] همین‌طور تبلیغات بیشتر در تقویت ایستارهای موجود یا متبلورساختن تمایلها موفق است تا در تغییر ایستارها و تمایلهایی که از قبل خصمانه‌اند. تبلیغات خارجی شوروی نمی‌کوشد تعداد بیشتری در سراسر جهان، مارکسیست‌ـ لنینیست شوند، بلکه تلاش دارد ایستارهای خاصی را در مورد اتحاد شوروی و سیاستهایش یا در مورد نمادهای مبهمی مانند صلح یا خلع سلاح کامل در میان مردمانی به‌وجود آورد که نه در حزب کمونیست هستند و نه احتمال دارد به‌عنوان نیروی جدید وارد حزب شوند؛ اما ایستارهای مطلوبی در مورد این نمادهای سیاست خارجی شوروی دارند.[10] همین‌طور سازمان ارتباطات بین‌المللی ایالات متحده* به جای آنکه بکوشد بر کسانی اثر بگذارد که گرایشهای سیاسی‌شان در جهت دیگری است، بیشتر در تلاش برای تقویت ایستارهای طرفدار آمریکا در میان نخبگان برگزیده در کشورهای‌دوست، پول و وقت صرف می‌کند. رویکرد سرویس خارجی بی.بی.سی. اندکی متفاوت است. این رادیو قطع‌نظر از وابستگی‌های سیاسی مخاطبانش می‌کوشد با ایجاد شهرت به بی‌طرفی، تأثیر خود را به حداکثر برساند. در حالی که بیشتر برنامه‌های اطلاعات خارجی حکومتها «گرایش» مشخصی دارند، بی.بی.سی. اکثراً گزارشهای خبری مبتنی بر واقعیت و نقدهای مربوط به سیاستهای بریتانیا در داخل و خارج را ارائه می‌دهد. هدف کسب اعتبار برای منبع اطلاعاتی مزبور است در عین‌حال که همزمان به کسانی خدمت ارائه می‌دهد که عادتاً تنها به منابع خبری رسمی دولتی توجه می‌کنند.

سوم، می‌توان باور کرد که تبلیغات در میان جوانان و اشخاص بی‌تفاوت مؤثر باشد.

---

۹. بنابراین یکی از ترفندهای معمولی مأموران تبلیغی که پیامها را برای یک مخاطب خصم می‌فرستند آن است که نیتشان آشکار نشود. مأموران تبلیغاتی نازی این تبلیغات «سیاه» را، یا بدون اشاره به هیچ منبعی یا با به‌وجودآوردن نام پوشش‌دهنده‌ای که در نظر مخاطب، مشروع بنماید، اغلب به‌کار بردند.

10. Paul Kecskemeti, "The Soviet Approach to International Political Communication", *Public Opinion Quarterly*, 20 (1956), pp. 304-5.

*. United States International Communications Agency.

جوانان در برابر القا و ترغیب آسیب‌پذیرترند، زیرا کمترین احتمال وجود دارد که آنان باورها یا ایستارهای پابرجایی داشته باشند. نتایج طرحهای پژوهشی نشان می‌دهند که کودکان چهار تا هشت ساله بویژه ترغیب‌پذیرند و القاپذیری آنان با افزایش سن به‌طور مداوم کاهش می‌یابد. حزبهای انقلابی که تشکیلاتی برای جوانان ایجاد می‌کنند، سازمانهای مذهبی و تولیدکنندگان پوشاک، سیگار و اتومبیل همگی از این نتیجه‌گیری آگاهند و برنامه‌های تبلیغاتی خود را بر این اساس تنظیم می‌کنند. مردم بی‌تفاوت نیز احتمالاً به همین دلیل هدف قرار می‌گیرند: آنان نظر پابرجایی ندارند و در مورد عقاید سیاسی که برمی‌گزینند فاقد اطمینان کافی هستند. هنگامی که چنین عدم اطمینانی وجود دارد ترغیب آسان می‌شود، گرچه ممکن است جلب‌توجه مشکل باشد.

سرانجام، به‌نظر می‌رسد تبلیغات هنگامی بیشترین اثر را بر جای می‌گذارد که متوجه توده مردم و گروههایی باشد که اعضای آنها ایستارهای مشابه دارند. پیشتر نشان دادیم که ایستارها و باورها فعالیتهایی ذهنی هستند که انطباق اجتماعی را تأمین می‌کنند. اگر محتوای تبلیغات با ارزشها و عقایدی که با نزدیکترین پیوندهای اجتماعی افراد ارتباط دارند، تضاد شدید داشته باشند، احتمال نمی‌رود این افراد هدف تبلیغات قرار گیرند. همه ما در قبول و پیوستن به نظرهای غیررایج محتاطیم ـ نه بدان خاطر که غیرمعمول‌اند ـ بلکه بدان سبب که ممکن است به‌واسطه ابراز آنها با محرومیت اجتماعی روبه‌رو شویم. از سوی دیگر توده مردم لزوماً شبکه مؤثری از تماسهای شخصی ندارند. اما همان‌گونه که نقل قول زیر از براون، نشان می‌دهد، آنان بویژه تنها هنگامی در برابر تقاضای تبلیغاتی حساس هستند که از قبل ایستار مشترکی با تبلیغات‌کننده داشته باشند.

«روان‌شناسی انبوه مردم* ... نشان داده است که گرچه مردم به صورت انبوه کارهای بسیاری انجام می‌دهند که در غیر این صورت ممکن بود انجام ندهند،... ایستارهای جدید

---

*. Crowd.

از یکایک اعضای انبوه مردم روزبه‌روز می‌کند و نه آن‌گونه که پیشتر فکر می‌شد از موجودی موهوم به نام روان «انبوه مردم»، به علت... شدت‌یافتن هیجان [در انبوه مردم] این امکان وجود دارد که بتوان توده‌های سازمان‌نیافته مردم را وادار ساخت به شیوه‌ای غیر از شیوه معمول هر روزشان عمل کنند. آنان را می‌توان ساده‌تر از جمعیتی سازمان‌یافته، که آماده گوش‌دادن به دلیل و بحث‌کردن درباره یک موضوع است، برانگیخت و هدایت کرد. اما این امکان وجود ندارد که بتوان آنان را به انجام هرکاری وادار ساخت. وجود انبوه مردمی که سیاهان را به دار می‌آویزند به این دلیل است که از قبل احساسات ضدسیاه وجود دارد؛ انبوه مردم احساسات را تا مرحله عمل شدت می‌بخشند اما آن را به‌وجود نمی‌آورند.»[11]

روشن نیست که چرا مردم در میان جمع بیشتر تحت تأثیر القائات قرار می‌گیرند، اما بسیاری از ناظران متذکر شده‌اند، هنگامی که هیجان بر جمعیتی وسیع غلبه می‌کند زودباوری فرد به سطح پایینی تنزل می‌یابد. نازی‌ها در تبلیغات داخلی خود بخوبی از این خصوصیت آگاه بودند و برای تحت تأثیر قراردادن مردم رژه‌های باشکوه و گردهمایی‌های حزبی ترتیب می‌دادند. شواهدی در دست است که سربرآوردن هرگونه هیجان قومی ممکن است فرد را در انبوه مردم القاپذیرتر کند، گاه حتی هنگامی که هیجان در آغاز علیه رهبر انبوه مردم باشد.[12]

ایجاد اثر

پس از برگزیدن مخاطبان مناسب، وظیفه دوم مأموران تبلیغ، جلب کسانی است که پیام تبلیغاتی متوجه ایشان خواهد بود. جلب توجه ممکن است تلاش سختی باشد، بویژه در میان مردمی که نسبت به برقرارکننده ارتباط بی‌تفاوت هستند، یا خصومت دارند. بنابراین گرایش بر این است که طرحهای تبلیغاتی دیدنی، رنگارنگ و غیرعادی بوده و حتی امکان دارد با محتوای

11. Brown, *Techniques of Persuasion,* p. 68.

12. *Ibid.*, p. 24.

پیام ارتباطی نداشته باشند. هنگامی که توجه جلب می‌شود، آنگاه مأموران تبلیغ می‌کوشند هیجانها را برانگیزند و آنها را به بازی بگیرند. آشکار است که آنان نمی‌توانند این کار را با ارائه فهرستی از واقعیتها انجام دهند (مگر در موردی که واقعیتها «خود سخن بگویند»). بلکه برای ایجاد پاسخ هیجانی، از احساس نگرانی و تقصیر گرفته تا احساس تنفر، که احتمالاً قوی‌ترین هیجان برای متحدکردن همگان است، از نمادها استفاده می‌شود. این تصور عمومی که تبلیغات با دروغ‌گفتن مترادف است، احتمالاً از تلاشهای متفقان و آلمانی‌ها در جنگ جهانی اول ناشی می‌شود. تلاشهایی که هدفش ایجاد نفرت از دشمن با ساختن داستانهایی درباره وحشیگری‌ها و رفتار غیرانسانی آن بود. در زمان تنشهای شدید بین‌المللی و جنگ، هنگامی که لازم است بیشترین تعداد مردم و متحدان برای حمایت از حکومت بسیج گردند، مأموران تبلیغ اغلب متوسل به احساس تنفر می‌شوند و یا می‌کوشند آن را به‌وجود آورند. در این شرایط، نفرت از یک دشمن ملی یک فضیلت می‌شود. در حالی‌که هیجانهایی مانند عشق، اشتیاق و احساس تقصیر، بندرت در زمره موضوعات تبلیغاتیِ گوناگون قرار می‌گیرند.

می‌توان این هیجانها را تقریباً با هر نوع واسطه ارتباطی به‌وجود آورد: سخنوران می‌توانند به سادگی با دادن اطلاعات، اعمال خشونت‌آمیز را در انبوه مردم القا کنند. نمایش قدرت نظامی می‌تواند ترس ایجاد کند و تصاویر وحشیگری‌ها می‌تواند بیننده را مشمئز سازد و سپس در او نفرت به وجود آورد. احتمالاً مؤثرترین شیوه تبلیغات خارجی هماهنگ‌ساختن محتوای پیام با سیاستهای واقعی و اعمال حکومت است. این مثل که «دوصد گفته چون نیم‌کردار نیست»* بی‌تردید در تلاشهای مربوط به تبلیغات بین‌المللی مصداق دارد. تصوراتی که مردم یک کشور از دیگر کشورها دارند، به جای آنکه بر تجربه مستقیم استوار باشد معمولاً بر

---

* این ضرب‌المثل فارسی جایگزین این ضرب‌المثل انگلیسی شده است که «اعمال بلندتر از کلمات سخن می‌گویند».

گزارشهای خبری، فیلمها و رویدادهای فرهنگی مبتنی است. از آنجاکه اغلب مردم از رویدادهای خارجی بی‌اطلاع هستند، تصورات و ایستارهایشان در مورد کشورهای خارجی بندرت دقیق است. قشر نسبتاً وسیعی از مردم یک کشور به اقدامهای نمایشی و خبرساز سیاست خارجی کشورهای دیگر توجه دارند، در حالی‌که برنامه‌های اطلاعاتی عادی حکومت در خارج توجه مخاطبان بسیار کمتری را به خود جلب می‌کند. به‌طور خلاصه مردم مایل هستند بیشتر تحت تأثیر آنچه حکومت انجام می‌دهد باشند تا آنچه مأموران تبلیغ به آنها می‌گویند که دولتها انجام می‌دهند.

در مواردی که میان گفتار و کردار یک حکومت تفاوت فاحش وجود داشته باشد، مردم خارجی یا از اشتباه بیرون می‌آیند، یا اعتبار مأمور تبلیغ در مخاطره قرار می‌گیرد، در نتیجه مردمان هدف تبلیغات نسبت به اطلاعات دریافتی محتاط می‌شوند. تبلیغات آمریکا برای اروپای شرقی، که متضمن حمایت از طغیانهای ضدکمونیستی بود، پس از آنکه ایالات متحده نتوانست در مجارستان مداخله کند، اثر کمتری داشت. اعتبار تبلیغات کره شمالی که مدعی بود ایالات متحده به جنگ میکربی مبادرت ورزیده است، پس از آنکه کمونیستها از پذیرفتن یک هیئت بازرسی بی‌طرف صلیب سرخ امتناع ورزیدند، کاهش یافت (جز در میان کسانی که واقعاً می‌خواستند چنین اتهامهایی را باور کنند). در این موارد، همه هیجانها و انتظاراتی که به‌وجود آمده و ایستارهایی که از راه پیامهای گفتاری و تصویری شکل گرفته بود، به واسطه اعمال ضدونقیض حکومتهایی که پیام تبلیغاتی می‌فرستادند در مخاطره قرار گرفت.

فنون مأموران تبلیغ

تا بدینجا، مسئله برگزیدن مخاطبان و برخی جنبه‌های شکل‌گیری و تغییر ایستارها را مورد بحث قرار داده‌ایم. اکنون استراتژی‌ها و فنون تبلیغاتی خاصی را تحلیل می‌کنیم که در

سیاست خارجی طی چند دهه اخیر به کار رفته‌اند. یکی از هدفهای تبلیغات خارجی تغییر میزان وفاداری گروههای خاصی از شهروندان نسبت به حکومتشان به‌منظور از میان‌بردن یا ـ اگر پیشتر وجود نداشته باشد ـ ایجاد وفاداری است. هنگامی که نازیها، و اغلب، روسها می‌کوشیدند با وسایل عادی دیپلماتیک به هدفهای سیاست خارجی خود دست یابند، همزمان تبلیغات را نیز به قصد براندازی به کار می‌گرفتند. به‌منظور «نرم‌کردن» مردم خارجی حکومتهای آنان را «دارودسته»، «دست‌نشانده» و «ستمگر» می‌نامیدند، به آنها اتهام فساد می‌زدند و به‌طورکلی، برای بی‌اعتبارساختن مقامات رسمی از هر وسیله‌ای استفاده می‌کردند. اگر وفاداری گروههای مختلف نسبت به حکومتشان سست می‌شد یا از میان می‌رفت، جانشین ساختن وفاداری دیگر، مانند وفاداری به حزب نازی، یا ایجاد بی‌تفاوتی وظیفه ساده‌تری می‌شد. البته آن گروهها یا افرادی در یک جامعه که قبلاً از حکومت جدا شده بودند، نخستین هدف تبلیغات خارجی بودند و اساس تشکیل «ستون پنجم» و عناصر براندازی را به‌وجود می‌آوردند. مأمور تبلیغ با به‌بازی‌گرفتن نفرت یا بیزاری آنان نسبت به حکومت مشروع می‌توانست ایشان را به سوی عملی سیاسی ـ یعنی شورش، تظاهرات توده‌گیر، یا تحریم ـ سوق دهد و در نتیجه اغتشاش به‌وجود می‌آمد و رژیمی که در قدرت بود برآشفته می‌شد، بنابراین منافع آلمان نازی یا روسیه شوروی تأمین می‌گردید.

استراتژی دیگر، که از اختلافات بالقوه یا بالفعل در یک جامعه بهره می‌گیرد، اغلب به اقدام خشونت‌آمیز، به شکل کشتارهای همگانی، اعتصاب و شورش، منجر می‌شود. این خشونت به حیثیت بین‌المللی حکومت لطمه می‌زند، اعتماد محلی به آن را سست‌بنیاد می‌گرداند و ممکن است مجبورش سازد که به اقدامهای سرکوب‌گرانه نامناسب دست بزند. برای مثال، نازی‌ها به‌منظور وادارکردن آلمانی‌های سودت به اقدام خشونت‌آمیز علیه اکثریت چک، تبلیغاتی را متوجه آنان ساختند. هنگامی که حکومت چک مبادرت به فرونشاندن شورشهای

الهام‌گرفته از حکومت نازی کرد، مأموران تبلیغاتی آلمان این حکومت را به آزاردادن اقلیت آلمانی متهم نمودند. در نتیجه تعدادی از اروپاییان بانفوذ که با وضعیت آلمانی‌های سودت احساس همدردی می‌کردند، برای اعتراض به توافق مونیخ در سال ۱۹۳۸ و دست‌اندازی بعدی آلمان به چکسلواکی تلاش اندکی به عمل آوردند.

یک استراتژی مشابه استراتژی فوق می‌کوشد متحدان را از یکدیگر جدا کند. اما این نوع تبلیغات به‌جای برانگیختن نفرت طبقاتی، مذهبی یا قومی در یک جامعه می‌کوشد، با نشان‌دادن اینکه متحدان کشور قابل اعتماد نیستند، توطئه‌چینی می‌کنند، یا آماده‌اند منافع دوستان خود را فدا نمایند، جامعه را متحد سازد. یکی از موضوعهای تکراری در تبلیغات نازی‌ها طی جنگ جهانی دوم این بود که در حالی‌که سربازان بریتانیایی در خطوط اول قرار دارند، لشکریان آمریکا در انگلستان به فریفتن زنان و نامزدهای آنان مشغول هستند. تبلیغات آمریکا، پس از جنگ نیز می‌کوشید با این استدلال که حکومت شوروی اقتصاد اقمار را برای مقاصد خود مورد بهره‌برداری قرار می‌دهد، ناسیونالیسم اروپای شرقی را برانگیزد.

پس از مشخص‌شدن مخاطب و استراتژی مناسب، مأمور تبلیغ ممکن است فنون خاص گوناگونی را برای رساندن پیام به کار گیرد. در میان رایج‌ترین آنها موارد زیر قرار دارند:[۱۳]

۱. نامگذاری*

مأمور تبلیغ یک نماد آکنده از احساسات را به یک شخص یا کشور نسبت می‌دهد. انتظار می‌رود مخاطبان بدون بررسی هیچ مدرکی به این برچسب پاسخ مطلوب بدهند. مأموران تبلیغ

---

۱۳. این دسته‌بندی از منبع زیر گرفته شده است:

Alfred McClunglee and Elizabeth Bryantlee, *The Fine Art of Propananda: A Study of Father Coughlin's Speeches* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1939), pp. 22-25.

*. Name- Calling.

خواستهای خود را به کلیشه‌هایی مربوط می‌سازند که در شنونده از قبل وجود دارد. براین اساس کمونیست‌ها به «سرخ‌ها»، رهبران کارگران به «رؤسای اتحادیه» و حکومتهای قانونی به «دارودسته سرمایه‌داری» تبدیل می‌شوند.

۲. برجسته‌ساختن یک اصل کلی*

این فن، مشابه فن قبلی است، اما بیشتر برای توصیف یک فکر یا سیاست به کار می‌رود تا افراد. عبارت «جهان آزاد» یک اصل کلی مطلوب برای مأموران تبلیغاتی غرب است. در جهان کمونیست «همبستگی سوسیالیستی» برای توصیف روابط پیچیده میان دولتها و احزاب کمونیست مورد استفاده قرار می‌گیرد و انتظار می‌رود «روح آفریقایی» تصویر مشابهی از قدرت و وحدت را بیافریند.

۳. انتقال**

برای آنکه مخاطب، یک فکر، شخص، کشور یا سیاست را تأیید یا رد کند مأمور تبلیغ می‌کوشد آن را با فکر، شخص، کشور یا سیاست دیگری مشخص سازد. یکی از راههای برانگیختن ایستارهای بویژه خصمانه علیه کمونیسم در میان مردمان مذهبی، برابرساختن آن با بی‌خدایی است. کمونیستها معمولاً سرمایه‌داری را با فساد معادل می‌سازند و ضدیهودیان امیدوارند با مرتبط‌ساختن یهودیان با کمونیستها برای تعصب خود حمایت عمومی را جلب کنند.

---

*. Glittering Generality.

**. Transfer.

۴. مردم معمولی*

هر مأمور تبلیغ آگاه است که اگر در نظر مخاطب یک «خارجی» یا بیگانه بنماید بر مسائلش افزوده می‌شود. بنابراین می‌کوشد با به‌کارگرفتن زبان عامیانه و تأکیدها و اصطلاحات متداول، تاحد ممکن با ارزشها و شیوه زندگی مخاطب خود همسانی نشان دهد.

۵. شاهدگرفتن**

در اینجا مأمور تبلیغات شخص یا نهاد معتبری رابرای تأیید یک فکر یا واحد سیاسی یا انتقاد از آنها به‌کار می‌گیرد. نوعی از این شیوه «توسل به یک مقام» در موردی است که از مخاطب خواسته می‌شود چیزی را صرفاً بدان‌خاطر باور کند که آن «مقام» می‌گوید حقیقت دارد.

۶. برگزیدن***

تقریباً کل تبلیغات، حتی هنگامی که شیوه‌های دیگر بحث‌شده در بالا را به کار می‌گیرد، متکی به برگزیدن واقعیتها است، اگرچه در مورد محتوای واقعی آنها بندرت خیلی دقیق است. هنگامی که معرفی مفصلی صورت می‌گیرد مأمور تبلیغ تنها از آن واقعیتهایی استفاده می‌کند که برای «اثبات» هدفهای از پیش تعیین‌شده لازمند.

۷. مقبول عام بودن****

در این روش از تمایل مخاطب به هماهنگ‌بودن با انبوه مردم «یا تعلق به» آن استفاده می‌شود. این شیوه مشابه شیوه شاهدگرفتن است، با این تفاوت که توده مردم به جای یک

---

*. "Plain Folk".

**. Testimonial.

***. Selection.

****. Band Wagon.

شخص یا نهاد معتبر به‌عنوان عامل جذب مورد استفاده قرار می‌گیرند. در پیامهای مأموران تبلیغاتی کمونیست اغلب از عباراتی مانند «همه جهان می‌دانند که...»، «همه مردم شیفته صلح تأیید می‌کنند...»، یا «همه ملتهای مترقی خواستار آنند که...» استفاده می‌شود. شیوه مزبور متضمن آن است که مخاطب پیام ـ در صورت مخالفت با اصل پیام ـ در اقلیت قرار می‌گیرد و باید به اکثریت بپیوندد. یا، اگر مخاطب پیام با مأمور تبلیغ هم‌رأی باشد، این شیوه با نشان‌دادن آنکه مخاطب «برحق» است، یعنی در کنار دیگران قرار دارد، ایستار وی را تقویت می‌کند.

۸. قربانی محرومیت*

یک راه آسان برای ایجاد نفرت و خلاصی از محرومیت، خلق یک قربانی است. رژیمهای انقلابی که با بی‌نظمی‌های اقتصادی و اجتماعی داخلی پیچیده و محرومیتهای عمومی روبه‌رو هستند اغلب شبحی داخلی یا خارجی را می‌آفرینند تا مصائب مردم را به حساب آن بگذارند. در این زمینه مشهورترین مثال، این افسانه مخلوق هیتلر بود که مسائل داخلی و خارجی آلمان را «یهودیان» ـ که اغلب معادل کمونیستها دانسته می‌شدند ـ آفریده‌اند.

خواننده توجه دارد که این فنون نه‌تنها در تبلیغات خارجی، بلکه در همه تلاشهای سازمان‌یافته برای ترغیب، از جمله مبارزات سیاسی، و بویژه در تبلیغات تجاری به کار می‌روند. برای ایجاد بیشترین تأثیر می‌توان چند فن را همزمان به کار گرفت.

وسایل انتقال برنامه‌های تبلیغاتی و اطلاعات به خارج

تقریباً همه حکومتها می‌کوشند بر ایستارها و اعمال مردمان خارجی اثر بگذارند، در بیشتر موارد ممکن است تنها قصد تجاری مطرح باشد: دعوت از خارجیان به‌عنوان سیاحتگر،

---

*. Frustration Scapegoat.

سرمایه‌گذار، و فراهم‌کننده موجبات توسعه، تصاویر، فیلمها، تبلیغات روزنامه‌ها، صفحه‌بندی‌های مجله، و آگهی‌های تجاری رادیو و تلویزیون ممکن است وسیله اصلی انتقال عقاید، نمادها و تصورات باشند. تعداد نسبتاً اندکی از حکومتها از فرستادن گروههای بازیگر سیار و تیمهای ورزشی و تشکیل نمایشگاههای فرهنگی گوناگون در خارج، معمولاً با قصد اثبات «حضور» خود، فعالانه حمایت می‌کنند. محتوای این شکلهای ارتباطی بندرت به‌طور صریح سیاسی است، این محتوی، به‌عنوان نوعی پیام‌رسانی محدود، با موقعیت و حیثیت ارتباط دارد.

رسانه‌های چاپی بدیلهای انعطاف‌پذیر مختلفی را برای تبلیغات ارائه می‌دهند. این رسانه را به‌آسانی می‌توان متوجه مخاطبان خاص ساخت. آنها نسبتاً ارزانند، و برای آن که موضوعی را، با فراهم‌آوردن تعداد زیادی واقعیت، ارقام، تصاویر و جز آن، به‌طور منطقی متقاعدکننده سازند می‌توانند به اندازه کافی طولانی باشند. یک شماره از مجله زندگی در شوروی*، که به زبان انگلیسی و بسیاری زبانهای دیگر منتشر می‌شود، تصاویر جلب‌کننده‌ای از جنبه‌های مختلف زندگی در شوروی- اعم از تنوع زندگی روزمره یا تأکید بیشتر بر دستاوردی خاص- را ارائه می‌دهد. محتوای تبلیغات صورت ملایمی دارد اما خواننده از این امر که جامعه شوروی از بسیاری جهات مانند جامعه خود اوست و با توجه به پیشرفت آشکار شوروی در علم، هنر، تکنولوژی و ورزش، ناگزیر تحت‌تأثیر قرار می‌گیرد. این نوع انتشارات دقیقاً بدان‌خاطر که محتوای تبلیغاتی آنها به‌سادگی آشکار نیست تأثیر قابل ملاحظه‌ای دارند؛ هدف آنها ایجاد ایستاری نسبتاً کلی و مطلوب در خواننده نسبت به یک جامعه می‌باشد. برعکس، دیگر انتشارات امکان دارد در موردی که هدف روشن است به‌طور صریح به یک مسئله سیاسی جاری بپردازند، یعنی ایجاد همدردی برای سیاستهای خارجی دولت تبلیغ‌کننده؛ نحوه بیان می‌تواند

*. Soviet Life.

آتش‌افروز، محکوم‌کننده و در پی برانگیختن عمل مستقیم خواننده باشد. مبارزه گسترده شوروی علیه استقرار موشکهای پرشینگ ۲ و کروز در اروپا در اوایل دهه ۱۹۸۰ موجب ارائه انبوهی از کتابها، مقاله‌ها، نشریه‌های ادواری و نوشته‌هایی گردید که آزادانه در میان گروههای مختلف صلح‌طلب در اروپای غربی توزیع شد. هدف آن بود که اعتراضهای عمومی گسترده به‌اندازه کافی تشویق شوند تا آلمان، هلند و ایتالیا وادار گردند به ایالات متحده اجازه ندهند این سلاحها را در خاک آنها مستقر سازد. البته تبلیغات مزبور در مورد این مسئله ایستارهای ضدآمریکایی ایجاد نمی‌کرد. شبح استقرار موشکهای بیشتر در اروپا به اندازه کافی نگران‌کننده بود که به هرحال اعتراض به شکلهای گوناگون صورت گیرد. اطلاعات بیشتر ـ و گاه عدم اطلاع ـ می‌توانند به برانگیختن کسانی کمک کند که ممکن است در غیر این صورت در حاشیه بمانند.

اما رسانه‌های چاپی محدودیتهای خود را نیز دارند. برخی حکومتها از ورود مطالب تبلیغاتی منتشرشده در خارج جلوگیری می‌کنند. جوامعی که در آنها درجه بیسوادی بالاست هدفهایی نیستند که به‌طور ویژه انتخاب شده باشند. بسیاری از مخاطبان سرگرمی را به نوشته‌های طولانی سیاسی ترجیح می‌دهند. پاره‌ای از حکومتها که بسرعت خط سیاست خارجی خود را تغییر می‌دهند ممکن است ازاین امر برآشفته شوند که در مورد موضع‌گیری‌هایی که زمانی اتخاذ کرده بودند اما دیگر تأیید نمی‌کنند، سوابقی به صورت نوشته وجود داشته باشد. در بعضی جوامع نیز در اختیارداشتن کالاهای تبلیغاتی خارجی جرم است.

این محدودیتها برای رادیو کمتر است. به همین دلیل احتمالاً رسانه‌ای است که وسیعترین کاربرد را برای انتشار اطلاعات در خارج دارد. رادیو ارزان است؛ مجموعه مخاطبان بالقوه آن بسیار زیاد و تقریباً به اندازه همه کسانی است که در جهان به این گیرنده دسترسی دارند؛ کنترل امواج رادیویی با کمک اخلالهای رادیویی و دیگر وسایل برای حکومتها نسبتاً گران تمام می‌شود؛ رادیو سابقه نوشته برجای نمی‌گذارد و انعطاف‌پذیر است. در برنامه‌های رادیویی

به‌آسانی می‌توان پیامهای آشکارا سیاسی را با سرگرمی‌های سبک همراه ساخت. در کشورهایی که مطبوعات کنترل می‌شوند، گرفتن برنامه‌های رادیویی خارجی یکی از راههای آگاه‌شدن از حوادث جهان و حتی آن دسته از حوادث داخلی است که حزب حاکم آنها را منتشر نمی‌کند. بیشتر لهستانی‌ها از حوادث زمان قیام اتحادیه همبستگی در اوایل دهه ۱۹۸۰ از طریق برنامه‌های رادیو بی.بی.سی.، صدای آمریکا، و رادیوی اروپای آزاد* آگاه شدند. به محض آنکه عکسهای ماهواره‌ای آمریکا سانحه هسته‌ای چرنوبیل در سال ۱۹۸۶ را تأیید کردند، این اطلاعات بی‌درنگ برای مردم اتحاد شوروی که حکومتشان در مورد مصیبت واردشده هیچ اطلاعیه‌ای منتشر نکرده بود، پخش شد.

اتحاد شوروی متنوعترین و دوربردترین برنامه‌های رادیویی را دارد و هر هفته بیش از ۲۰۰۰ ساعت برنامه به ۸۴ زبان پخش می‌کند. (این ارقام شامل ایستگاههای رادیویی غیرقانونی متعدد نیز می‌شود). صدای آمریکا هرهفته حدود ۱۰۰۰ ساعت برنامه به ۴۲ زبان پخش می‌کند. رادیو اروپای آزاد و رادیو آزادی**، که زمانی سیا آنها را اداره می‌کرد، اما اکنون زیرنظر هیئت مدیره برنامه‌های رادیویی بین‌المللی است، برنامه‌هایی را برای پنج کشور اروپای شرقی و اتحاد شوروی پخش می‌کند. جمهوری خلق چین از لحاظ برنامه‌های رادیویی خارجی، با پخش تقریباً ۱۴۰۰ ساعت برنامه در هفته به ۴۳ زبان در رده سوم قرار دارد.*** تایوان، مصر، آلمان غربی، انگلستان، کره شمالی، کره جنوبی، کوبا، آلمان شرقی، هند، اسرائیل و استرالیا از لحاظ ساعات پخش برنامه در هفته و تعداد زبانها، دنباله‌روی آن سه دولت رده اول هستند.

حتی آلبانی کوچک و منزوی، مقر کمونیسم اُرتدکس، برای سراسر جهان، از جمله

---

*. Radio Free Europe.

**. Radio Liberty.

***. به‌نظر می‌آید برنامه‌های صدای آمریکا همراه با رادیو اروپای آزاد و رادیو آزادی، ایالات متحده را در رده دوم قرار می‌دهد. م

آمریکای شمالی، برنامه پخش می‌کند. مثلاً برای این منطقه تصنیفی را به نام «پرولتاریا بپا خیز» پخش می‌کند که خود آن را یک ترانه محلی کانادایی می‌نامد. آکاپلای* معروف شنوندگان را مطمئن می‌سازد که در بازوان حزب کمونیست همواره ایمن خواهند بود. از سوی دیگر مجریان برنامه‌های آمریکایی در رادیو آزادی آثار ناراضیان شوروی را به پانزده زبانی که در شوروی صحبت می‌شود می‌خوانند، در حالی که بی.بی.سی. پس از به صدا درآمدن زنگ ساعت بیگ بن، یک تفسیر نسبتاً خشک و بدون رنگ و لعاب، اما به‌گونه‌ای معصومانه دقیق و بدون جهت‌گیری سیاسی از اخبار روز را پخش می‌کند. کره شمالی «تفسیرهایی» را برای مردم کره جنوبی پخش می‌نماید که در آن کره جنوبی، کشوری تحت اداره یک دیکتاتوری فاشیستی مورد حمایت امپریالیسم آمریکا توصیف می‌شود، و کره شمالی کشوری است که در آن کیم ایل‌سونگِ تیزبین راه ترقی، دموکراسی و خوشبختی ابدی را نشان داده است. از طرف دیگر، رادیوهای غیرقانونی زیر نظر کا.گ.ب. یا سیا، شورشیان السالوادور یا مبارزان افغانستان را تشویق می‌نمایند که مبارزاتشان را برای پیروزی نهایی تشدید کنند. در مقیاسی گسترده، صدای آمریکا بحثی جدی درباره مسائل محیط زیست آمریکا، هزینه برنامه فضایی، یا مسائل مربوط به روابط حکومت فدرال و ایالتها پخش می‌کند. رادیو مسکو، در برنامه «کیف پستی مسکو»** با شنوندگان خود، درباره مسائل طرح‌شده در نامه‌های رسیده صحبت می‌کند. صدای آمریکا و رادیو مسکو هر دو بیشترین بخش از برنامه را به پخش اخبار، واقعیتهایی درباره کشور خود، ورزش، فرهنگ و اغلب، تفسیرهایی نسبتاً انتقادی از جوامع خودشان اختصاص می‌دهند. بویژه در برنامه‌های صدای آمریکا مطالب اندکی وجود دارد که عمداً ترغیب‌کننده باشد؛ این برنامه‌ها نه به‌گونه‌ای پر سروصدا حامی سیاستهای حکومت وقت‌اند و نه ضدشوروی. روی‌هم‌رفته به

---

*. Acapella.

**. Moscow Mailbag.

نظر می‌آید که فلسفه هدایت‌کننده صدای آمریکا آن است که این رسانه، رک و صریح باشد یعنی تصویری دقیق از سیاستها و زندگی آمریکاییان به دست دهد، همین و بس.

تلویزیون هنوز نقش مهمی در برنامه‌های اطلاعاتی حکومت بازی نمی‌کند. این رسانه محدود است، زیرا، علائم آن بُرد امواج رادیویی را ندارد و همه علائم را باید یک ایستگاه محلی بگیرد. در چنین شرایطی حکومتها به‌آسانی می‌توانند امواجی را که از خارج می‌رسند کنترل کنند. به هرحال، در جوامع بازتر در دسترس‌بودن ماهواره می‌تواند به پخش سریع و بدون‌واسطه اخبار حکومتها کمک کند. برای مثال، پس از حمله هوایی ایالات متحده به لیبی در سال ۱۹۸۶ گزارشگران خارجی به سفارتخانه‌های ایالات متحده در خارج دعوت شدند تا از طریق ماهواره مستقیماً از جورج شولتز وزیر امور خارجه و گاسپار واینبرگر وزیر دفاع سئوال کنند. این کار در برنامه «شبکه جهانی» اداره اطلاعات ایالات متحده صورت گرفت؛ این برنامه دراختیار هر ایستگاه خارجی قرار دارد که بخواهد از آن استفاده کند. مورد دیگر از هماهنگی میان ایستگاههای تلویزیونی در سال ۱۹۸۳ رخ داد، که در آن با رهبران کشورهای کوچک شرق دریای کارائیب مصاحبه شد و آنان تأیید کردند که از ایالات متحده خواسته بودند در گرانادا مداخله کند. این مورد آشکارا برای تغییر دادن افکار عمومی که در ابتدا نسبت به دخالت آمریکا حالت خصمانه داشت، مفید واقع شد.[14]

توان بالقوه برای تلویزیونی‌کردن برنامه‌های تبلیغاتی هنگامی به‌طور قابل ملاحظه گسترش خواهد یافت که پخش مستقیم ماهواره‌ای امکان‌پذیر شود- یعنی، هنگامی که تلویزیونها بتوانند (از طریق دستگاههای خود) مستقیم از ماهواره بدون دخالت یک ایستگاه گیرنده واسط علائم را بگیرند. در آن زمان کنترل دولت بر برنامه‌هایی که از خارج پخش می‌شوند به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد، مگر آنکه تکنولوژی‌های جدید اخلال در امواج

---

14. *The New York Times* May 8, 1986, A- 10.

تلویزیونی به‌وجود آیند. با قبول اینکه توان نفوذ در جوامع از توان وسایل کنترل‌کننده سبقت خواهند گرفت، «جنگ کلمات» که به‌طور عمده امروزه از طریق رادیو صورت می‌گیرد ممکن است اساساً به صورت رقابت تبلیغاتی صدا و تصویر درآید. حکومتها اصولاً توان بیشتری خواهند داشت که «واقعیتی» را برای بینندگان خود بسازند که مایل‌اند در خارج به نمایش بگذارند. مزایای رادیو اساساً به جای خود باقی خواهد ماند، زیرا در بسیاری از کشورهای در حال توسعه هزینه گیرنده‌های تلویزیونی به‌گونه‌ای مانع‌شونده، همچنان گران باقی می‌ماند. اما تا جایی که به روابط شرق و غرب مربوط می‌شود، دورانی که جوامع نسبتاً بر روی یکدیگر بسته بودند بسرعت سپری می‌شود. همانند دیگر زمینه‌های روابط بین‌الملل، در دسترس بودن تکنولوژی‌های جدید چگونگی تعقیب واجرای سیاستها را به میزان زیاد تغییر خواهد داد.

تبلیغات آمریکا

بحث نظری نشان نمی‌دهد که اگر مأموران تبلیغ مخاطبان خود را بدرستی ارزیابی، هدف خود را با دقت انتخاب، و فنون عمل خود را با مهارت ترکیب کنند، همواره در «تسخیر اذهان» موفق خواهند بود. مروری بر سیاستهای تبلیغاتی آمریکا و شوروی نشان می‌دهد که در هر دو حکومت در مورد انواع فلسفه‌ها و فنونی که باید راهنمای برنامه‌های اطلاعاتی برای خارج قرار گیرند، عدم اطمینان قابل ملاحظه‌ای وجود دارد.

برنامه تبلیغاتی آمریکا را اداره اطلاعات ایالات متحده تنظیم می‌کند، سازمانی که آیزنهاور، رئیس جمهوری وقت، در سال ۱۹۵۴ ایجاد کرد.اداره مزبور فعالیتهای مربوط به بیش از ۱۰۰ کتابخانه و دفتر خدمات اطلاعاتی در خارج؛ یک شبکه رادیویی جهان‌گستر (صدای آمریکا)؛ رادیو مارتی، مختص کوبا؛ خدمات مربوط به برنامه‌های تلویزیونی فیلم و خبر؛ و برنامه‌های ویژه متعدد را تنظیم می‌کند. وزارت امور خارجه مبادله فرهنگی و دانشجو را، که

جنبه مهمی از تلاش تبلیغاتی آمریکاست، برعهده دارد. سیا، تا پیش از آنکه کنگره بودجه مربوط را قطع کند، هزینه‌های رادیو آزادی را، که برنامه‌های آن برای شوروی پخش می‌شد، تأمین می‌کرد. سیا با استفاده از شیوه‌هایی بیشتر غیرقانونی اغلب از نویسندگان یا سردبیران روزنامه‌های خارجی که به نفع ایالات متحده و سیاستهایش می‌نویسند، حمایت می‌کند[15] و از قرار معلوم برنامه‌های رادیویی ضدایران تحت هدایت آن قرار دارد.

هدفهای تبلیغات آمریکا در طول سالیان تغییر کرده است. در آغاز جنگ‌سرد، موضوعات ضدکمونیستی غالب بود و اداره اطلاعات ایالات متحده با تمایلی صریح‌تر می‌کوشید در مورد سیاستها و جامعه آمریکایی «حقیقت» را ترویج دهد. به موازات تلاش برای نشان دادن اینکه چگونه فلسفه‌های مربوط به اقتصاد و حکومت آمریکا وسیله‌ای برای خلق ملتی با بالاترین معیار زندگی در جهان بوده، بهره‌گیری از احساسات ناسیونالیستی در اروپای شرقی نیز یک هدف مهم به‌شمار می‌رفته است.

شاید جدی‌ترین مشکلاتی که به‌وجود آمده‌اند در زمینه برگزیدن مخاطبان در کشورهای در حال توسعه و همین‌طور انواع موضوعات مورد استفاده مردمی مشخص در این کشورها، باشند. برای مثال، مواردی وجود دارد که از موضوعاتی مانند «دموکراسی» و «فعالیت بخش خصوصی» برای تبلیغ در میان روستاییان بی‌زمین استفاده شده است، روستاییانی که تنها تجربه‌شان در مورد فعالیت بخش خصوصی به بهره‌کشی و تهی‌سازی منابع مربوط می‌شد و دموکراسی دست‌کم براساس تجربه آنان، به معنای حکومت فاسد اولیگارشی‌های بسته بود. همین‌طور نشان‌دادن شواهد عینی از معیار زندگی آمریکایی ـ شیوه‌های غالب در تبلیغات آمریکا ـ به روستاییان آموزش‌ندیده و اغلب بی‌سواد بیشتر اوقات دیرباوری یا ضدیت بی‌حد را به‌وجود می‌آورد.

15. Kenneth R. Sparks, "Selling Uncle Sam in the Seventies", in Martin, ed. *Propagandan in International Affairs*, p. 115.

از سوی دیگر، برنامه‌های تبلیغاتی آمریکا در تقویت ایستارهای طرفدار آمریکا در میان بخشهایی از مردمان خارجی، از جمله نخبگان صاحب‌نفوذ اقتصادی، فرهنگی و سیاسی موفق بوده است. مردمی که از قبل گرایش مطلوب نسبت به ایالات متحده دارند، از کتابخانه‌های اداره اطلاعات ایالات متحده استفاده می‌کنند؛ از درسهای رایگان زبان انگلیسی سود می‌جویند، یا از برنامه‌های تفریحی و آموزشی گوناگون اداره مزبور بهره می‌گیرند. به هرحال جای تردید است که این برنامه‌ها اکثریت وسیعی از مردم را شامل شود یا در بلندمدت بر کسانی اثر بگذارد که ضدآمریکایی یا بی‌تفاوتند.

اداره اطلاعات ایالات متحده، همه شیوه‌های سنتی تبلیغات را به کار گرفته، اما از تحریف عمدی اجتناب کرده است. به‌علاوه اداره مزبور به جای اتکای انحصاری بر انتشار عقاید، نمادها، اطلاعات و پیامهای طرح‌شده برای ایجاد تصوری نامطلوب در مورد اتحاد شوروی یا تصوری مطلوب از ایالات متحده و سیاستهایش، ارائه خدماتی را نیز که نفعی مستقیم و فوری برای زندگی شخصی یا اقتصادی مخاطب دارند مؤثر یافته است. صدای آمریکا درسهای رایگان به زبان انگلیسی و برنامه‌هایی از صفحات موسیقی جاز یا راک غربی برای شنوندگان علاقه‌مند روسی که نمی‌توانند آنها را ابتیاع کنند، تدارک می‌بینند. بولتن اداره اطلاعات ایالات متحده یک محصول تله تایپ اخبار است که در بیش از صد کشور پخش می‌شود و در اختیار روزنامه‌های محلی، گروههای سیاسی، مربیان، و افراد متقاضی قرار می‌گیرد. از این طریق اداره اطلاعات ایالات متحده، متن کامل سخنرانی‌های مهم مقامهای رسمی آمریکا را منتشر می‌سازد. به‌طوری که سردبیران روزنامه‌های خارجی می‌توانند نتیجه‌گیری‌های خود را استخراج کنند و در برخی موارد تمام بخشهای سخنرانی را با هزینه‌ای بسیار اندک به چاپ برسانند. این خدمت هم به نفع مأمور تبلیغ است و هم به نفع مخاطب. از نظر ایالات متحده این کار به معنای ایجاد پوششی وسیع برای سخنرانی‌ها و موضوعات خبری است که می‌خواهد در سراسر جهان منتشر کند و از نظر روزنامه‌های خارجی به معنای نسخه‌های کم‌هزینه اطلاعات و اخبار است.

اداره اطلاعات ایالات متحده علاوه‌بر تهیه کتاب و نشریات ادواری، برای کتابخانه‌های خود در سراسر جهان، فیلم و مجله و برای بازرگانان، سازمان‌دهندگان تشکیلات کارگری، مربیان و کشاورزان نیز خدمات فنی و اطلاعاتی فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر، اداره مزبور می‌کوشد اطلاعات و کمکهای لازم برای فعالیت گروهها و افراد خارجی را تدارک ببیند. همان‌طور که یکی از مقامات پیشین اداره اطلاعات ایالات متحده گفته است، اگر مأموران تبلیغاتی آمریکا بتوانند اطلاعاتی را که برای سازمانهای خارجی موجود سودمند است ارائه دهند یا به شکل‌گیری سازمانی جدید کمک کنند، احتمال بیشتری می‌رود که تأثیر سیاسی مهمی داشته باشند تا اینکه توجه خود را بر نفوذگذاری بر یکایک افراد متمرکز گردانند.[۱۶]

تبلیغات شوروی

برای سالهای متمادی هدفهای بلندمدت اتحاد شوروی با نابودی نظام بین‌المللی معاصر و جانشین‌شدن جهانی متشکل از دولتهای سوسیالیست پیوند نزدیک داشت. در حالی که حکومت شوروی هدفهای حیاتی و میان‌مدتی مشابه هدفهای بسیاری از دولتهای دیگر دارد، آنگونه که اغلب ادعا می‌شود یک هدف خارجی بلندمدت این دولت پیشبرد امر انقلاب در خارج است. آشکار است که شوروی نمی‌تواند تنها از طریق چانه‌زنی دیپلماتیک یا تجاوز، به هدفهای بلندمدت خود دست یابد. بر این اساس حکومت شوروی از زمان انقلاب بلشویکی پذیرفته است که جانبداری از انقلاب و پیشبرد هدف میان‌مدت روسیه، هر دو می‌توانند با تنظیم برنامه‌های تبلیغاتی منظمی تقویت شوند که حکومتهای خارجی را کنار می‌نهند و در عوض بر مردم خارجی نفوذ می‌گذارند. امید می‌رفت که این مردمان به‌نوبه خود حکومتهایشان را مجبور سازند به شیوه‌ای موافق با منافع شوروی عمل کنند. بنابراین تبلیغات، هم فنی است

16. W. Phillips Davis, "Political Communication as an Instrument of Foreign Policy, "*Public Opinion Quarterly*, 27 (1963), 35.

برای کمک به دیپلماتهای شوروی در کنفرانسها و اجلاسهای چانه‌زنی، و هم وسیله‌ای برای پیشبرد فعالیتهای انقلابی در خارج.

تبلیغات شوروی هنوز به‌طور گسترده بر واژگان مارکسیست- لنینیستی و شیطان‌سازی سنتی روسی استوار است، اما امروزه با نوعی مصلحت‌گرایی درآمیخته که پیش از سال ۱۹۵۳ فاقد آن بود. انعطاف‌پذیری تبلیغات شوروی شاید بیش از هرجای دیگری در تأکید کنونی‌اش بر افزایش تماسهای رودررو نمایان باشد. علاوه‌بر گروههایی که برای اجرای برنامه‌های فرهنگی و سرگرم‌کننده سفر می‌کنند، حکومت شوروی به‌طور منظم هیئتهای علمی، فنی و هنری به خارج اعزام می‌نماید و با اشتیاق از سیاحتگران و هیئتهای خارجی دعوت می‌کند که از بخشهای مختلف شوروی دیدار به‌عمل آورند. هزاران دانشجوی آفریقایی، آسیایی و آمریکای لاتین در مؤسسات آموزش عالی شوروی حضور دارند، جایی که تأکید بر آموزش فنی است، نه تلقین مارکسیسم- لنینیسم. دانشگاه پاتریس لومومبا در مسکو بویژه به دانشجویان آفریقایی اختصاص دارد. در همه موارد بورسهای سخاوتمندانه‌ای داده می‌شود.

به‌علاوه صدها «انجمن دوستی» در سراسر جهان وجود دارد که به‌عنوان سازمانهایی داوطلبانه- معمولاً به ریاست اشخاص برجسته در یک کشور خارجی- تماسهای ویژه‌ای با همتایان خود در اتحاد شوروی دارند. این سازمانها، اطلاعاتی در مورد زندگی در شوروی ارائه می‌دهند و مبادلات هنری، ادبی و فرهنگی را تشویق می‌کنند. از نظر شوروی قصد این سازمانها تقویت ایستارهای کلاً مطلوب در خارج نسبت به زندگی روسی به‌طور عام و سیاستهای خارجی شوروی به‌طور خاص است. آنها همچنین وسایل برقراری ارتباط مستقیم با نخبگان صاحب‌نفوذ در کشورهای خارج را فراهم می‌آورند.

سرانجام، در شوروی «سازمانهای پیشگام» متعددی، مانند فدراسیون جهانی اتحادیه‌های کارگری*، فدراسیون جهانی جوانان دموکرات** و اتحادیه‌های بین‌المللی

---

*.World Federation of Trade Unions.



دانشجویان* وجود دارد. آنها به ظاهر انجمنهای داوطلبانه‌ای هستند که از مرزهای ملی می‌گذرند، اما در واقع زیرنظر سازمانهای حزبی شوروی قرار دارند و بودجه آنها را تاحدی این سازمانها تأمین می‌کنند. «خطمشی‌ها» یا تصمیمات این سازمانها اغلب بازتاب سیاست خارجی رسمی شوروی است، و معمولاً لحن تند ضدغربی دارند. اگر این سازمانها بتوانند حمایت کافی مردم یک کشور را در جهتی خاص بسیج کنند، قادرند تاحدی بر حکومتها اثر بگذارند. یکی از این موارد هنگامی بود که شعبه فرانسوی جنبش جهانی صلح مبارزه گسترده‌ای را در اواخر دهه ۱۹۴۰ علیه تشکیل ناتو و در دهه ۱۹۵۰ علیه ورود آلمان غربی به اتحادیه مزبور به راه انداخت. این جنبش با به کارگرفتن نمادهای ناسیونالیستی و ضدآمریکایی اثری آشکار بر افکار فرانسویان گذاشت؛ گرچه نتوانست به هدف خود در مورد جلوگیری از پیوستن حکومت فرانسه به ناتو دست یابد.[۱۷]

خروشچف نخست وزیر پیشین شوروی، در بیستمین کنگره حزب کمونیست این کشور در سال ۱۹۵۶ تأکید ورزید که تبلیغات شوروی نباید به تلقین اصول انتزاعی کمونیسم بیش از حد توجه کند، بلکه باید به‌طور روزافزون جنبه عملی داشته باشد. درحالی که استالین معتقد بود جهان به دو اردوگاه سرسخت و به‌طور غیرقابل اجتناب خصم یکدیگر- یعنی اردوگاههای سوسیالیست و سرمایه‌داری- تقسیم می‌شود؛ رهبری کنونی شوروی فرصتهای موجود برای تقویت کشورهای در حال توسعه از راه توسل به ناسیونالیسم و ضدیت با استعمار را پذیرفته است. به همان نسبت که مأموران تبلیغاتی شوروی به هدفهای وسیع‌تر و متنوع‌تر در خارج روی آورده‌اند کلیشه‌های کهنه مارکسیست- لنینیستی جای خود را به شعارهای جدیدتر داده‌اند. به

**. World Federation of Democratic Youth.

*. International Union of Students.

۱۷. برای بحثی درباره «سازمانهای پیشگام» زیر نظر شوروی و جنبش جهانی صلح، بنگرید:
Marshall D. Shulman, *Stalin's Foreign Policy Reappraised* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1963), pp. 80- 103, 199-221.

جای استفاده از اصطلاحاتی مانند «پرولتاریا» و «طبقه کارگر» که ایستارها و رفتار موردنظر را تنها در میان بخش محدودی از جامعه شکل می‌دهد، امروزه شعارهای شوروی شامل اصطلاحاتی مانند «توده‌ها»، «همه خلقهای شیفته صلح»، و در وسیع‌ترین شکل، تنها «خلقها» می‌شود. به جای «انقلاب خشونت‌بار»، «مبارزه طبقاتی»، «گفتارهای امپریالیست» و «خون‌آشامان خلق»، آنها از «منافع ملی»، «منافع خلقهای شیفته صلح» و «محافل متجاوز» صحبت می‌کنند.[۱۸]

موضوعات کلی تبلیغات شوروی به‌دقت برای مخاطبان خاص ساخته می‌شوند. برنامه‌ها و نوشته‌هایی که برای اروپای غربی است، علاوه‌بر نظامیگری «محافل ناتو» بر نظامیگری ایالات متحده تأکید دارند، که به صورت «دامن‌زدن به شعله‌های جنگ سرد» از طریق سیاستهای تسلیحاتی تحریک‌کننده و استقرار سلاحها مشخص می‌گردد. شوروی‌ها با نشان‌دادن عدم علاقه جدی آمریکا به بهترساختن روابط شرق و غرب، اغلب به سرسختی این دولت در مذاکرات کنترل تسلیحات اشاره می‌کنند. در سراسر دوران پس از جنگ، تبلیغات خارجی شوروی همچنین بر بحرانهای اقتصادی و دیگر بحرانهای غرب تأکید داشت، بحرانهایی که نشان می‌دادند فروپاشی نهایی سرمایه‌داری، آن‌گونه که مارکس و لنین پیش‌بینی می‌کردند، نزدیک است. به هرحال، بحران تنها جنبه اقتصادی ندارد، انتشارات و برنامه‌های رادیویی شوروی، معیارهای بالای اخلاق و احساس مسئولیت اجتماعی در این کشور را با شاخصهای مختلف انحطاط در غرب، شامل استفاده از مواد مخدر، تصاویر مستهجن، درجه بالای جنایت و فساد همه‌جانبه بورژوازی مقایسه می‌کنند. در سطح سیاسی این نمودهای زوال، در قدرت نظامی آمریکا، که بشریت را به نابودی تهدید می‌کند، در عدم وحدت و تضادهای میان اعضای ناتو و در دخالت آمریکا در امور داخلی کشورهای اروپای غربی تجلی می‌یابد. گاه شوروی‌ها به موارد نقض حقوق بشر در غرب، بویژه در ایالات متحده، نیز اشاره کرده‌اند.[۱۹]

---

18. John H. Kautsky, ed., *Political Change in Underdeveloped Countries: Nationalism and Communism* (New York: John Wiley, 1962), p. 79.

۱۹. این موضوعات در تحلیلی محتوایی از انتشارات شوروی در دوره ۱۹۸۰-۱۹۶۰ توصیف می‌شوند. بنگرید:

هدف کلی طرح این موضوعات حمایت از احساسات ضدآمریکایی در اروپای غربی، و بر آن اساس کمک به سست‌بنیادکردن وحدت ناتو در مسائل خاص استقرار سلاحها و استراتژی عام دیپلماتیک درقبال اتحاد شوروی بوده است. قصد این پیامها آن بوده که نشان دهند پیشنهادها و اقدامات شوروی در جهت حمایت از صلح است در حالی که ایالات متحده، بویژه حکومت ریگان، به برتری‌جویی نظامی و به این ترتیب سوق‌دادن جهان به سوی یک مسابقه تسلیحاتی شدیدتر تمایل دارد. از زمانی که ایالات متحده در دهه ۱۹۸۰ خود را درگیر یک تجهیز وسیع نظامی ساخته، پیامهای شوروی تأثیر بیشتری داشته است.

تبلیغات شوروی در قبال کشورهای جهان سوم تأکید کمتری بر روابط شرق و غرب، مسائل کنترل تسلیحات، یا نظامیگری آمریکا دارد. بسته به مخاطب خاص و شرایط سیاسی کلی منطقه موضوعات تبلیغاتی احتمال دارد بیشتر بر دامهای استعمار نو تأکید داشته باشد، یعنی آثار منفی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که پیوندهای جوامع در حال توسعه با غرب به‌طورکلی و با ایالات متحده به‌طور خاص، برای آن جوامع دارند. شوروی‌ها برنامه‌های کمک غرب را به‌گونه‌ای توصیف می‌کنند که بدی‌هایی را به‌همراه دارد، تنها به نفع محافل کوچک سرمایه‌داری در یک کشور است، و در نهایت منجر به آنگونه روابط تجاری می‌شود که وجه مشخصه‌اش بهره‌کشی است (این موضوعات برگردان تبلیغات آمریکا در جهان سوم است که کمک خارجی و دیپلماتیک شوروی را به صورت پیوندهایی توصیف می‌کند که در نهایت دریافت‌کننده را جزو اقمار درمی‌آورد). شوروی‌ها با نشان‌دادن این که نابودی استعمار، استعمار نو، نژادپرستی و همه دیگر رد پاهای سلطه غرب بر کشورهای در حال توسعه را فعالانه تشویق می‌کنند، بر حمایت خود از گروههای «مترقی» و جنگهای رهایی‌بخش ملی بشدت تأکید می‌ورزند. تبلیغات شوروی در حالی‌که هرگونه تظاهر ناسیونالیسم در اروپای شرقی را مورد

Shultz and Roy Godson, *Dezinformatsia* (Washington, D.C.: Pergamon Brassey's, 1984), esp. Chap. 3.

انتقاد قرار می‌دهد، در مورد کشورهای در حال توسعه به احساسات ناسیونالیستی، بویژه اگر عناصر ضدغربی قوی داشته باشند، به‌طور منظم متوسل می‌شود. در زمینه مسئله خاورمیانه، این امر با حمایت لفظی شوروی از دولتهای عرب رادیکال و محکوم‌کردنِ صهیونیسم و متحدش امپریالیسم آمریکا همراه است. موضوعات تبلیغاتی و نحوه ارائه آنها از برنامه‌های ملایمتر رادیو مسکو تا برنامه‌های شدیداً تقبیح‌کننده و برانگیزنده فرستنده‌های غیرقانونی را دربر می‌گیرند. رادیو صلح و ترقی*، که ادعا می‌شود محافل اجتماعی شوروی آن را اداره می‌کنند ـ اما در واقع بخش بین‌المللی حزب کمونیست بر آن نظارت دارد و بودجه‌اش را تأمین می‌کند ـ بر نشان‌دادن بدی‌های قدرتهای غربی و رهبران چین به توده‌های مخاطب در جهان سوم تأکید دارد.[۲۰]

از آنجاکه رهبران شوروی استدلال می‌کنند که اگر دیگر جوامع، بویژه کشورهای در حال توسعه، دستاوردهای چشمگیر علمی، رفاهی و تکنولوژیک شوروی را ببینند، نمونه کمونیستی را برخواهند گزید؛ طبیعی است که مأموران تبلیغاتی شوروی از نوسازی به‌عنوان موضوع تبلیغات استفاده کنند. این موضوع همچنین به‌منظور کسب حیثیت برای شوروی سودمند است. جریان مداومی از بیانیه‌ها، جدولها، نمودارها و آمارها از طریق رادیو و انتشارات گوناگون به سوی کشورهای جدیدالاستقلال روان است. این داده‌ها تأکید دارند که اتحاد شوروی در کمتر از ۷۰ سال به موقعیت یک قدرت مهم رسیده است، دستاوردهای فضایی شوروی نیز نتیجه برتری کمونیسم شناخته می‌شود. فضایل نویسندگان و هنرمندان روسی و سطح توجه به امور فرهنگی در میان مردم شوروی به‌طورکلی اغلب با نوشته‌های مستهجنی مقایسه می‌شوند که به نظر می‌رسد درکشورهای غربی طرفداران زیادی دارند.

تبلیغات شوروی در کشورهای درحال توسعه همچنین تأکید ویژه بر نوسازی مناطق

---

*. Radio Peace and Progress.

20. Donald R. Brown, *International Radio Broadcasting* (New York: Praeger, 1982), p. 240; Shultz and Godson, *Dezinformatsia*, p. 28.

آسیایی اتحاد شوروی، بویژه ازبکستان دارد، که در آن شرایط طبیعی و اقتصادی از بسیاری جهات مشابه شرایط دیگر مناطق آسیایی است. مقالات، تصاویر و گزارشهای خبری از تفاوت میان جمهوری‌های آسیای مرکزی در دوران تزاری، یعنی زمانی که مردم بومی در فراموش‌شدگی و فقر به‌سر می‌بردند، و وضع امروز آنان حکایت دارد که پیشرفت تکنولوژیک، آموزشی و فرهنگی چشمگیری کرده‌اند. در اطلاعاتی که شوروی بر کشورهای خاورمیانه می‌فرستد آزادی نسبی مسلمانان در منطقه بشدت مورد تأکید قرار می‌گیرد. درتبلیغاتی از این نوع، حکومت شوروی مایل است متذکر شود مسائلی که این کشور در سازندگی جمهوری‌های آسیای مرکزی با آنها مواجه بوده، مشابه مسائلی هستند که مردم مناطق در حال توسعه امروزه با آنها روبه‌رو می‌باشند. از آنجا که این گفته برای حل معضلات مردمان مخاطب قابل استفاده است مؤثر واقع می‌شود.[۲۱]

روش متداول دیگر، دعوت از شخصیتهای برجسته اسلامی خارجی در زمینه هنر، ادبیات، تاریخ و مذهب برای شرکت در کنفرانسهایی است که زیر نظر «هیئت روحانی مسلمانان آسیای مرکزی و قزاقستان»* تشکیل می‌شود. برای هیئتهای خارجی دیدارهایی از مساجد و یکی از چند مدرسه مذهبی باقی‌مانده ترتیب داده می‌شود. اما علاوه بر حضور دریک کنفرانس فرهنگی، از هیئتهای مزبور خواسته می‌شود قطعنامه‌ای سیاسی - معمولاً ضدغربی - را تصویب کنند که متضمن یک ائتلاف فوق ملی اسلامی، پای‌بند به هدفهای سیاست خارجی شوروی‌است.[۲۲]

حکومت شوروی تمام وسایل ارتباطی جدید برای نشر موضوعات تبلیغاتی را در

---

21. Alexander Kaznacheev, *Inside a Soviet Embassy* (Philadelphia: Lippincott, 1962), p. 104.

*. Muslim Spiritual Board of Central Asia and Kazakhstan.

۲۲. در مورد مطالعه تکمیلی و اطلاع از موارد مختلف، بنگرید:

Alexander Bennigsen. "Soviet Muslims and the World of Islam", *Problems of Communism* (March-April, 1980), pp. 38-51.

اختیار دارد. در تکمیل رسانه‌های سنتی مانند کتاب، جزوه، مجله و رادیو تماسهای رودررو به‌طور روزافزونی مورد تأکید قرار می‌گیرد. فیلمهای شوروی، که زمانی آنچنان خصوصیت کاملاً ایدئولوژیک داشتند که در خارج از شوروی، هیچ‌کس به آنها نگاه نمی‌کرد و درداخل معدودی آنها را تماشا می‌کردند، امروزه در زمره دستاوردهای هنری جهانی قرار دارند. بازارهای مکاره تجاری، نمایشگاهها، تیمهای ورزشی بازدیدکننده، سیرکها، باله‌ها و نمایش پیشرفتهای فنی، ایستارهای عموماً مطلوب در میان مردمان گوناگون نسبت به اتحاد شوروی و دستاوردهای اقتصادی و فرهنگی آن به‌وجود می‌آورد.

تأکید بر ورزش به‌طور ویژه‌ای محسوس بوده است. برنامه‌های توده‌گیر با بسیج میلیونها جوان شوروی سطح دستاوردهای ورزشی را تقریباً در همه رشته‌های ورزشی به سطح بهترینهای جهان ارتقا داده است. روسها حتی پیشرفتهای مهمی در مسابقات پرش با اسکی و اسکی سرعت، که زمانی در اتحاد شوروی به‌عنوان ورزشهای متعلق به «بورژوازی فاسد» تقبیح می‌شد، به دست آورده‌اند. تعداد فزاینده مدالهای شوروی و اروپای شرقی و برتری کلی آنها در المپیک مسکو به سال ۱۹۸۰ یک هدف مهم را دنبال می‌کند: نشان‌دادن برتری سوسیالیزم به جهانیان.

اما هنوز هم بیشترین میزان پول خرج رادیو و کتاب می‌شود. رادیو مسکو برای همه مناطق جهان برنامه‌هایی به زبان ملی پخش می‌کند و قوی‌ترین فرستنده‌های موجود را در اختیار دارد. گرچه برآورد می‌شود که شنوندگان این رادیو کمتر از صدای آمریکا یا بخش برون‌مرزی بنگاه سخن‌پراکنی بریتانیا (بی.بی.سی.) باشد، اما می‌تواند بسرعت متوجه زمینه‌هایی شود که برای بهره‌برداری مناسب هستند و پیامهایی راپخش کند که برای مصرف داخلی روسیه قابل قبول نیستند.[۲۳] مأموران تبلیغاتی شوروی الزام ندارند نگران قانونگذاران خشمگین یا انجمنهای

۲۳. مطالعه‌ای در سال ۱۹۶۹ به این نتیجه دست یافت که از شنوندگان عادی رادیو در هندوستان که گاه‌به‌گاه به رادیوهای خارجی گوش فرا می‌دهند ۸۳٪ رادیو سیلان، ۶۶٪ بی.بی.سی.، ۵۸٪ صدای آمریکا و ۵۵٪ رادیو مسکو را می‌گیرند. بنگرید:



داوطلبانه‌ای باشند که با موضوعات یا پیامهای ارسالی کاملاً موافق نیستند. شوروی‌ها همچنین هزاران کتاب و صدها مجله و نشریه به زبان خارجی با قیمتهای نازل متکی بـه کـمک دولت منتشر می‌کنند. این انتشارات از چاپهای ارزان متون کلاسیک ادبی روسـی تـا درخـواسـتهای تبلیغاتی برانگیزنده را دربر می‌گیرد؛ هر نشریه برای بازار مشخصی است. مـقامهای اطـلاعاتی شوروی مأمور در خارج، از روزنامه‌های محلی می‌خواهند که در نشریات خود مقالات، خبرها یا عکسهای شوروی را مجدداً چاپ کنند؛ یا فقط جای ستونهایی از روزنامه را به آنها بفروشند.

برنامه تبلیغات خارجی وسیع شوروی، که بخش بـین‌المـللی حـزب کـمونیست آن را هدایت می‌کند، گاه با فعالیتهای کا.گ.ب. (کمیساریای امنیت دولت*) تکمیل می‌شود. بخش ضداطلاعات کا.گ.ب. وظیفه دارد تنظیم اطلاعات، از جمله جعل اسناد را به شیوه‌ای انجام دهد که مخاطب را بفریبد. براساس یک کتاب آموزشی کا.گ.ب.، «ضداطلاعات برنامه‌ریزی‌شده به اجرای وظایف دولت کمک می‌کند و هدفش مـنحرف‌کردن تـوجه دشـمن از مـسائل اصـلی سیاست دولت... و سیاست برخـی دولتهای امـپریالیست نسـبت بـه یکـدیگر است...»[۲۴] در چارچوب اقدامات و سیاستهای عملی، این امر به معنای نشر اطلاعات بی‌مأخذ یا دارای مأخذ دروغین، از جمله جعل اسناد و اطلاعات دروغین، ناقص یا گمراه‌کننده است. نشر اطلاعات از طریق سازمانهای پیشگام و «عوامل نفوذی»، صورت می‌گیرد. این عوامل معمولاً آن دسته از سیاستمداران یا روزنامه‌نگاران خارجی هستند که برای پیشبرد هدفهای شوروی به آنان پول پرداخت می‌شود.[۲۵] در عین‌حال که ممکن است توده‌های مخاطب هدف باشند در بیشتر موارد نخبگان سیاسی کشورهای موردنظر، هدف هستند. یک نمونه از جعلیات شوروی نامه دروغین

Francis S. Ronalds, Jr. "The Future of International Broadcasting", in Martin, ed., *Propaganda in International Affairs*, p. 79.

*. Commissariat for State Security.

۲۴. نقل شده در: Shultz and Godson, *Dezinformatsia*, p. 37.

۲۵. برای مطالعه بحث مفصل درباره این شیوه‌ها با نمونه‌های متعدد بنگرید: *Ibid.*, Chap. 4.

معاون وزیر امور خارجه آمریکا به سفیر این دولت در یونان بود، مشعر بر این که معاون وزیر مطالعه‌ای را تأیید می‌کرد که نشان می‌داد ایالات متحده باید از یک کودتا در یونان به‌عنوان وسیله‌ای برای حفظ پایگاههای نظامی خود در آنجا حمایت کند؛ پایگاههایی که حکومت یونان قسم خورده بود تا پایان دهه ۱۹۸۰ برچیند. هدف بسیاری از عملیات نشان‌دادن توطئه آمریکایی نامشروع علیه یک حکومت دوست است.

کارآیی تبلیغات در سیاست بین‌الملل

قانون‌سازی در مورد شرایطی که در آن خواستهای تبلیغاتی موفق خواهند شد و در مورد اینکه صدها میلیون دلاری که قدرتهای بزرگ برای برنامه‌های اطلاعاتی در خارج همه ساله خرج می‌کنند چه میزان به ایستارها و اعمال موردنظر در مخاطبان گوناگون منجر می‌شود دشوار است. بررسی‌ها و مطالعات سازمانهای تبلیغاتی اغلب غیرموثق‌اند، زیرا اداره‌کنندگان باید ثابت نمایند که منابع مصرف‌شده نتایج مطلوب را به‌بار می‌آورند. اگرچه محاسبه تعداد شنوندگان برنامه‌های رادیویی یا سنجش میزان توجه به رویدادهای مبادله فرهنگی نسبتاً آسان است، مشخص‌کردن اثری که این رسانه بر ایستارها إعمال دارد واقعاً امکان‌پذیر نیست.

میزان توجهی که حکومتها، اعم از غنی و فقیر و بزرگ و کوچک، به برنامه‌های اطلاعاتی در خارج مبذول می‌دارند نشان می‌دهد که آنها دست‌کم معتقدند صرف هزینه و نیروی انسانی برای ترغیب دیگران مزایایی را به همراه دارد. در بیشتر موارد این مزایا تنها اندکی بیش از نوعی جلب‌توجه بین‌المللی، یعنی «حضور» در خارج است. آن‌طور که دخالت آمریکا در گرانادا نشان می‌دهد، در بعضی موارد خاص، بویژه در مورد سیاستها یا موضوعاتی که مخاطبان درباره آنها اطلاعات قبلی اندکی دارند یا ایستارهای مشخصی ندارند، تأیید دیگران می‌تواند سبب تغییراتی در ایستار شود. عقاید را می‌توان به‌وجود آورد. اما در موردی که از قبل وجود دارد، اطلاعات مخالف بندرت اثر مهمی می‌گذارد.

در حالی‌که تکنولوژی انتشار اطلاعات بسرعت گسترش می‌یابد نشانه‌ای دال بر این امر وجود ندارد که گوش‌دادن، خواندن یا نگریستن عامه مردم به‌طور چشمگیری درحال افزایش است. برآوردهای آمریکاییان نشان می‌دهد که کمتر از ۱۵ درصد جمعیت بزرگسال شوروی حتی به‌طور اتفاقی به برنامه صدای آمریکا گوش می‌دهند (ارقام مربوط به مخاطبان در اروپای شرقی بسیار بیشتر است).[۲۶] به علت اینکه رادیو مسکو تنها بر روی امواج کوتاه برای آمریکای شمالی برنامه پخش می‌کند، مخاطب آن اندک است. بی.بی.سی.، به‌خاطر موثق‌بودن و شهرتش در مورد ارائه مطالب واقعی، احتمالاً بیشترین مخاطب را در جهان دارد. با این همه، اطلاعات واقعی لزوماً به یک عمل سیاسی منجر نمی‌شود. شکل‌دادن یا تغییر ایستارها در بهترین شرایط وظیفه‌ای دشوار است. برانگیختن شنوندگان به عمل سیاسی، حتی از آن هم مشکل‌تر است.

به نظر می‌رسد عامل اصلی همانا، ارزیابی کلی مخاطب در مورد منابع اطلاعاتی باشد. یک موضوع کلی دریافته‌های تحقیقاتی آن است که هر چه شخص ارزیابی مثبت‌تری از برقرارکننده ارتباط داشته باشد، احتمال تغییر در ایستار وی بیشتر است.[۲۷]

مطالعه‌ای پیرامون برنامه‌های رادیو مسکو برای آمریکای شمالی نشان می‌دهد که تأثیر آنها به خاطر مهارت خاص شوروی در برقراری ارتباط نیست، بلکه به علت آن است که مخاطبان در آمریکای شمالی انتظار اطلاعات بسیار منفی را دارند، اما هنگامی که درمی‌یابند برنامه‌های مزبور به جای آنکه شدیداً انتقادی باشد، نسبتاً ملایم و آگاهی‌دهنده است، مایلند به‌گونه‌ای مثبت پاسخ دهند.[۲۸] اما اینکه در چه مرحله‌ای و تحت چه شرایطی آن پاسخ مثبت به یک عمل سیاسی مورد نظر منجر می‌شود تاحد زیادی ناشناخته باقی می‌ماند، یا بستگی به

---

26. *The New York Times*, November 25, 1985; Kay Bartlett, "Battles of Airways: Nation Speaks to Nation in all Sorts of Languages", *The Vancouver Sun*, January 15, 1985, p. B 8.

27. Jonathan L. Freedman, David O. Sears, and Merrill Carlsmith, *Social Psychology* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall), p. 367.

28. Don Smith, "Some Effects of Raido Moscow's North American Broadcasts", *Public Opinion Quarterly*, 34 (Winter, 1970-1971), pp. 535-51.

اوضاع و احوال دارد.

در بلندمدت، بیشتر تبلیغات ایستارهای جدید به‌وجود نمی‌آورند، یا منجر به اعمال خاص نمی‌شوند. در واقع قسمت اعظم تبلیغات «ارتباطات کمکی» است، که هدف اصلی آن تنها حفظ تماس با مخاطب خارجی آگاه و آگاه نگاه‌داشتن آنان از هدفهای کلی سیاست خارجی یا خصوصیتهای اجتماعی یک دولت است. آگاهی به خودی‌خود اغلب در یک دوره زمانی ایستارهای مثبت به‌وجود می‌آورد؛ اگرچه ممکن است به اقدام سیاسی منجر نشود.[۲۹] به هرحال در کوتاه‌مدت و در شرایط خیلی مساعد مانند آشوب سیاسی، انقلاب، جنگ یا ترس عمومی، تبلیغات می‌تواند به‌طور مؤثری به کار گرفته شود؛ یعنی تا جایی که می‌توان «مخاطبان» را برای انجام اعمال موردنظر برقرارکننده ارتباط برانگیخت. همان‌طور که در فصلی دیگر نشان داده خواهد شد در مواردی که یک «وضعیت» انقلابی از پیش در دولت موردنظر حکمفرما باشد تبلیغات در قالب تلاش برای براندازی، بویژه به‌طور مؤثری به کار گرفته می‌شود.

منابع منتخب

Abelson, H.J., *Persuasion; How Opinions and Attitudes Are Changed.* New York: Springer, 1959.

Barghoorn, Frederick C., *The Soviet Cultural Offensive.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960.

---------, *Soviet Foreign Propaganda.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1964.

Biryukov, N., "Broadcasting and Diplomacy", *International Affairs* (Moscow) 10 (1964), 63-68.

Bogart, Leo, *Premises for Propaganda.* New York: Free Press, 1976.

Brown, Donald R., *International Radio Broadcasting.* New York: Praeger, 1982.

Brown, J.A.C., *Techniques of Persuasion: From Propaganda to Brainwashing.* Middlesex, Eng.: Penguin Books, 1963.

Davison, W. Phillips, *International Political Communication.* New York: Praeger, 1965.

---

29. L. John Martin, "Effectiveness of International Propaganda", in Martin, ed., *Propaganda in International Affairs*, pp. 62-70.

----------, "Political Communication as an Instrument of Foreign Policy", *Public Opinion Quarterly*, 27 (1963), 28-36.

Deutsch, Karl W., and Richard L. Merritt, "Effects of Events on National and International Images", in *International Behavior: A Social-Psychological,* Analysis, ed. Herbert D. Kelman. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965.

Doob, Leonard W., *Public Opinion and Propaganda*, 2nd ed. Hamden, Conn.: Archon, 1966.

Janis, Irving L., and M. Brewster Smith, "Effects of Education and Persuasion on National and International Images", in *International Behavior: A Social- Psychological Analysis*, ed. Herbert C. Kelman. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965.

Kecskemeti, Paul, "The Soviet Approach to International Political Communication", *Public Opinion Quarterly*, 20 (1965), 299-308.

Lasswell, Harold D, Daniel Lerner, and Hans Speier, eds., *Propaganda and Communication in World History.* Honolulu: University of Hawaii Press, 1979.

Laves, Walter H.C., and Charles A. Thomson, *Cultural Relations and U.S. Foreign Policy.* Bloomington: University of Indiana Press, 1963.

Lee, John, ed., *Diplomatic Persuaders.* New York: John Wiley, 1968.

Martin, L. John, *International Propaganda: Its Legal and Diplomatic Control.* Gloucester, Mass.: Peter Smith, 1970.

----------, ed., *Propaganda in International Affairs.* Philadelphia: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 398, 1971.

Merritt, Richard L., ed., *Communication in International affairs.* Urbana: University of Illinois Press, 1971.

Qualter, Terence H., *Propaganda and Psychological Warfare.* New York: Random House, 1962.

Schiller, Herbert I., *Communication and Cultural Domination.* White Plains, N.Y.: International Arts and Sciences Press, Inc., 1976.

Schultz, Richard H., and Roy Godson, *Dezinformatsia; Active Measures in Soviet Strategy.* Washington D.C.: Pergamon- Brassey's, 1984.

Sorenson, Thomas C., *The World War: The Story of American Propaganda.* New York: Harper & Row, 1968.

Vermaat, J.A. Emerson, "Moscow Fronts and the European Peace Movement," *Problems of Communism* (November- December 1982), 43-56.

Zeman, Z.A.B., *Nazi Propaganda*, 2nd ed. New York: Oxford University Press, 1973.

فصل نهم

ابزارهای سیاست خارجی: پاداش و اجبار اقتصادی

فصل چهارم بر این اعتقاد عام تأکید داشت، که هدفهای رفاهی، هدفهای اصلی اکثر حکومتها هستند. علاوه‌بر امنیت و خودمختاری، حکومتها در جستجوی دستیابی به بازارها و منابع عرضه برای کمک به رشد اقتصاد داخلی خود می‌باشند. از نظر عده زیادی، فرصتهای تجاری در خارج مبنایی اساسی برای رفاه اقتصادی داخلی است. تنها معدودی از دولتها به اندازه کافی از موهبت تنوع کامل منابع طبیعی، غذایی و انرژی برای کمک به تأسیسات اقتصادی جدید یا نوسازی تأسیسات موجود برخوردارند. از نظر دولتهای دیگر تجارت، جریانهای مالی (سرمایه‌گذاری خارجی)، و گاه کمک خارجی برای بقا و پیشرفت اهمیت حیاتی دارند. کشاورزان انگلستان یا ژاپن تنها می‌توانند تقریباً برای یک‌چهارم جمعیت کشورشان غذای کافی تولید کنند؛ بدون دسترسی به نفت، اقتصاد بیشتر دولتهای جهان به اشکال پیش از صنعتی‌شدن باز می‌گردد؛ از چهل‌ویک کشور جنوب صحرای آفریقا، نوزده کشور بیش از ۱۰ درصد تولید ناخالص ملی خود را از کمکهای کشورهای صنعتی به دست می‌آورند[1]؛ و در تعداد زیادی از

1. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Twenty-Five Years of Development Cooperation: A Review* (Paris: OECD, 1985), p. 128.

کشورها، اعم از صنعتی و در حال توسعه، تجارت بیش از یک‌چهارم تولید ناخالص ملی را تشکیل می‌دهد. به‌طور خلاصه مبادلات اقتصادی بین‌المللی به صورت بخش مهمی از زندگی جدید و هدفهای رفاهی حکومتها درآمده است.

فرصتها و مبادلات اقتصادی آسیب‌پذیری‌هایی نیز به‌وجود می‌آورند. قطع جریان مبادلات اقتصادی در بعضی موارد می‌تواند اقتصاد را فلج کند و در اکثر موارد دست‌کم زیانهای جدی به بار آورد. کشورهایی بویژه آسیب‌پذیرند که فقط کالاهای معدودی را صادر می‌کنند (شکل متداول برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه)، و آنها را تنها به یک یا چند بازار می‌فرستند (تمرکز تجارت)، یا برای منابع مورد نیاز خود بشدت متکی به یک کشورند. برعکس، ایالات متحده یا اتحاد شوروی در برابر تلاش برای اعمال فشارهای اقتصادی مصونیت زیادتری دارند زیرا تجارت بخش نسبتاً کوچکی از فعالیت اقتصادی آنها (کمتر از ۲۰ درصد) را تشکیل می‌دهد؛ این دو کشور در مورد انواع زیادی از کالاها و منابع به‌طور معقولی خودکفا هستند، منابع تأمین‌کننده واردات آنها بسیار متنوع است و اگر نتوانند آنها را از خارج تأمین کنند، برای ساختن کالاهای جانشین، تکنولوژی جدید را در اختیار دارند.

به‌طورکلی در جهان معاصر روابط اقتصادی چنان است که آسیب‌پذیری کشورهای در حال توسعه در قیاس با کشورهای صنعتی خیلی بیشتر است. کشورهایی مانند ژاپن، بریتانیای کبیر و کانادا شدیداً به تجارت متکی‌اند، اما دست‌کم شکلی از تجارت را دارند که وجه مشخصهٔ آن، نفوذ دیپلماتیک و تنوع بسیار زیاد صادرات و واردات است که به‌طور معمولی در میان بازارها و منابع عرضه (جز کانادا، که ۷۵ درصد تجارت آن با ایالات متحده است)، توزیع می‌شود. برعکس، بسیاری از دولتهای فقیر فقط کالاهای معدودی را صادر می‌کنند و برای منابع انرژی، ماشین‌آلات، قطعات یدکی و مانند آن تقریباً به‌طور کامل به دولتهای دیگر وابسته‌اند. بنابراین تعجب‌آور نیست که کشورهای صنعتی از ابزارهای اقتصادی سیاست خارجی، به

صورت پاداش یا تنبیه، بیشتر علیه کشورهای در حال توسعه استفاده می‌کنند.

اخلال در جریان مبادلات اقتصادی می‌تواند برای همه نوع مقاصد سیاسی صورت گیرد. مانند انواع دیگر روابط بین‌الملل؛ حکومتی که در این جریانها اخلال می‌کند درپی ایجاد تغییر در ایستارها و رفتارهای داخلی و خارجی حکومت موردنظر است. امروزه بحثهای فراوانی در مورد امکان استفاده از اجبار اقتصادی علیه آفریقای جنوبی، به‌عنوان وسیله‌ای برای وادارکردن آن به رهاساختن سیاستهای محدودکننده جدایی نژادی (آپارتاید) صورت می‌گیرد. ایالات متحده در سال ۱۹۸۵ مجازاتهای اقتصادی علیه نیکاراگوئه را تنها به‌عنوان یکی از وسایلی به کار برد که می‌کوشید با آنها رژیم ساندینیست را وادار سازد شکلهایی از کثرت‌گرایی* سیاسی را مجدداً به آن کشور بازگرداند و همین کار را در مورد لیبی برای وادارساختن رژیم قذافی به متوقف‌کردن حمایت از فعالیتهای تروریستی انجام داد. در دههٔ ۱۹۶۰ اتحاد شوروی از تجارت خود با چین به‌طور چشمگیری کاست و در تلاش برای مجبورساختن (یا ترغیب) مقامات چین کمونیست به تغییر ایستارهایشان نسبت به مسائل ایدئولوژیک اصلی و بعضی مسائل خاص سیاست خارجی تکنسینهای خود و مأمورانی راکه فرستاده بود، از پکن فرا خواند. در این موارد و موارد بسیار دیگر، اولاً ابزارهای اقتصادی سیاست خارجی برای تغییر رفتارها و ایستارهای مربوط به سیاستهای داخلی و خارجی دولت موردنظر به کار می‌روند، و ثانیاً هدفهای دنبال‌شده ممکن است به‌طور منطقی روشن باشد (برای مثال، از میان‌بردن جدایی نژادی). در دیگر موارد، حکومتی که شکلهای مختلف مجازات را اعمال می‌کند، ممکن است امکان موفقیت اندکی داشته باشد، بویژه در حالتی که طرف مقابل آسیب‌پذیر نیست. در این موارد هدف مجازات اقتصادی ممکن است بیشتر جنبه نمادین داشته باشد، یعنی نمایش پایبندی، نشان‌دادن تصمیم قاطع، یا اعتراض علنی.

---

*. Pluralism.

ابزارهای اقتصادی همچنین می‌تواند برای حمایت از رفتار حکومتها یا پاداش‌دادن به آنها به‌کار رود. اعطای کمک خارجی، علاوه‌بر داشتن نقش اقتصادی، درجه همدردی میان حکومتها را نشان می‌دهد. برقراری نرخهای مطلوب تعرفه یا افزایش سهمیه کالاهای خاص وارداتی شکلهایی از پاداش است (بحث پایین را بنگرید). در سالهای اخیر انتقال سخت‌افزار* نظامی، قطعات یدکی و ارائه خدمات مرتبط با توانایی‌های نظامی، اغلب به قیمتهای نازل یا به‌عنوان هدیه، راه مهمی برای پاداش‌دادن به دوستان و نمایش آشکارِ حمایت از سیاستهای داخلی و یا خارجی دریافت‌کنندگان محسوب می‌شود.

جدیدترین موارد اجبار اقتصادی به این صورت بوده که یک دولت یا گروه کوچکی از دولتها کوشیده‌اند دولتی خاص را در اجبار قرار دهند. اما همان‌طور که در فصل سوم متذکر شدیم، نظام کنونی دولتها را همچنین می‌توان به صورت اجتماعی از دولتها، با قواعد، هنجارها و ارزشهای اساسی که در خدمت منافع همه هستند، تصور کرد. بر این اساس ما مفهوم دولتهای «قانون‌شکن» را داریم، یعنی بازیگرانی که هنجارها و انتظارات تعداد زیادی از اعضای اجتماع دولتها را نقض می‌کنند. سازمانهای بین‌المللی نیز تا جایی که منشورها و میثاقهای آنها، هنجارها و قواعد اساسی را منعکس می‌سازند ممکن است برای مجبورساختن یک دولت، تلاشی جمعی به‌عمل آورند. جامعه ملل در سه مورد مجازاتهای بین‌المللی را اعمال کرد (سالهای ۱۹۲۱، ۱۹۳۴ و ۱۹۳۶) و از سال ۱۹۶۶ تا سال ۱۹۷۹ سازمان ملل متحد علیه رودزیا، که در تلاش برای حفظ حکومت طرفدار تفوق سفیدپوستان به رهبری یان اسمیت برخلاف نظر بریتانیا به‌طور یک‌جانبه اعلام استقلال کرده بود، مجازاتهایی را به کار گرفت. همان‌طور که خواهیم دید، مجازاتهایی که به ابتکار سازمان ملل متحد اعمال شدند مشکلاتی به‌همراه داشتند، اما در نهایت برای واژگون‌کردن رژیم اسمیت و جایگزین‌ساختن حکومت منتخب در

---

*. Hardware.

زیمبابوه سودمند بودند.

فنون پاداش و اجبار اقتصادی

به‌علت پیچیدگی مبادلات اقتصادی میان جوامع، حکومتها در تلاش برای تغییر یا استمرار رفتار دیگران ابزارهای بسیار زیادی در اختیار دارند. در همه موارد حکومتها می‌کوشند برای اعطای پاداش یا افزایش هزینه‌ها در جریان کالا، سرمایه، و تکنولوژی تغییر به‌وجود آورند. سیاهه زیر جنبه حصری ندارد، بلکه فنونی را دربر می‌گیرد که در اکثر موارد به کار می‌روند.

۱. **برقراری تعرفه.*** تقریباً از همه محصولات ساخت خارج که وارد یک کشور می‌شود به قصد افزایش درآمد و حمایت از تولیدکنندگان داخلی در برابر رقابت خارجی، یا به دلایل اقتصادی داخلی دیگر مالیات گرفته می‌شود. ساختار تعرفه به‌عنوان یک عامل تشویق یا تنبیه در سیاست خارجی هنگامی می‌تواند به‌طور مؤثر به کار رود که کشور موردنظر در شرایطی قرار داشته باشد که با افزایش یا کاهش تعرفه‌ها بازارهای مهمی را برای محصولاتش به دست آورد یا از دست بدهد. برای مثال حکومت ایالات متحده تعرفه‌های ترجیحی را به آن دسته از اعضای پیمان ورشو تسری داده است که سیاستهای خارجی یا درون‌بلوکی آنها تاحدی از مسکو استقلال نشان می‌دهد. یوگسلاوی، رومانی و لهستان از شرط دولت کاملة‌الوداد برخوردار شده‌اند (یعنی همان نرخهای تعرفه‌ای که به دولتهای برخوردار از شرط کاملة‌الوداد تسری می‌یابد و پایین‌ترین نرخهای تعرفه است)، اما در ابتدای برقراری حکومت نظامی در لهستان به سال ۱۹۸۱، ریگان رئیس جمهوری وقت، دولت مزبور را از این شرط محروم کرد.

۲. **سهمیه‌بندی.**** برای کنترل ورود بعضی کالاها حکومتها ممکن است به جای تعرفه سهمیه‌هایی برقرار کنند (البته تعرفه نیز ممکن است برای اقلامی که براساس سهمیه وارد

*. Tariffs.

**. Quotas.

می‌شوند به کار رود). در چنین ترتیباتی عرضه‌کننده، معمولاً کالا را به قیمتی مطلوب برای یک کشور می‌فرستد اما تنها اجازه دارد مقدار معینی در یک دوره زمانی مشخص به فروش برساند. حکومت ایالات متحده برای ورود شکر از فیلیپین، جمهوری دومینیکن و دیگر کشورهای تولیدکننده شکر سهمیه‌هایی مقرر می‌دارد. از آنجا که این کشورها بخش زیادی از شکر (یعنی محصول صادراتی اصلی خود) را به ایالات متحده می‌فروشند، هر تغییری در میزان سهمیه می‌تواند به اقتصادشان کمک کند یا بشدت به آن لطمه بزند.

۳. **تحریم.*** در تحریم تجاری که یک حکومت برقرار می‌کند ورود کالاهایی خاص یا همه محصولات صادراتی کشور تحریم‌شونده ممنوع می‌گردد. حکومتهایی که به تجارت دولتی نمی‌پردازند، معمولاً با ملزم‌ساختن واردکنندگان خصوصی به گرفتن مجوز جهت خرید هر کالایی که از کشور تحریم‌شونده، تحریمها را به اجرا درمی‌آورند. اگر واردکنندگان این الزام را رعایت نکنند می‌توان هر کالای خریداری‌شده از خارج را ضبط کرد و واردکنندگان را تحت پی‌گرد قرار داد.

۴. **برقراری ممنوعیت معامله.**** حکومتی که می‌کوشد کشور دیگری را از دسترسی به کالاهایی محروم سازد، بازرگانان خود را از انجام معامله با سازمانهای تجاری کشور ممنوع‌المعامله منع می‌کند. ممنوعیت ممکن است در مورد دسته خاصی از کالاها، مانند کالاهای استراتژیک یا در مورد همه کالاهایی که بازرگانان خصوصی معمولاً به کشور تنبیه‌شونده می‌فرستند به اجرادرآید.

۵. **اعطای وام، اعتبارات و تغییر نرخ ارز.** پاداشها ممکن است نرخهای تعرفه و سهمیه‌های مطلوب، اعطای وام (پاداش مطلوبی که امروزه قدرتهای مهمی به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد می‌کنند) یا افزایش اعتبارات را شامل شود. تغییر نرخ ارز نیز برای برقراری رابطه

---

*. Boycott.

**. Embargo.

مبادلهٔ کم‌وبیش مطلوب‌تر میان کشورها به کارمی‌رود.

۶. تنظیم فهرست سیاه.* حکومتها فهرستهای سیاه را برای مشخص‌کردن شرکتهایی به کار می‌گیرند که با کشور مورد نظر به تجارت می‌پردازند. در سه دهه گذشته، اکثر حکومتهای عرب فهرستهای سیاهی از شرکتهای خارجی طرف معامله با اسرائیل تهیه کرده‌اند. بنابراین آن شرکتها به‌طور رسمی از انجام اعمال تجاری یا معامله با شرکتها یا حکومتهای کشورهای عرب موردبحث محروم شده‌اند.

۷. صدور مجوز.** مجوزهای صدور و ورود کالا را می‌توان اعطا کرد یا از اعطای آن امتناع ورزید. این راهی بویژه مؤثر برای کنترل مبادله انواع خاصی از کالا- یعنی یک پاداش یا اجبار انتخابی- بدون خطرات و زیانهای تحریم یا ممنوعیت معامله است.

۸. مسدودکردن دارایی‌ها.*** در یک اقتصاد جهانی نسبتاً باز، شرکتها، حکومتها و افراد اغلب دارایی‌هایی به شکل سرمایه، حسابهای بانکی و اموال غیرمنقول در خارج دارند. اگر این دارایی‌ها به اندازه کافی زیاد باشند می‌توانند به‌عنوان گروگان مورد استفاده قرار گیرند. در سال ۱۹۷۹ ایالات متحده دارایی‌های ایران را، که تقریباً بالغ بر ۱۲ میلیارد دلار می‌شد، به تلافی اشغال سفارتخانه آن دولت در تهران مسدود کرد. قول آزادساختن دارایی‌ها بخش مهمی از راه‌حل میان ایالات متحده و ایران بود که سرانجام به ختم واقعه گروگان‌گیری دیپلماتها منجرشد.[۲]

۹. اعطا یا متوقف‌ساختن کمک، از جمله فروش یا اعطای تجهیزات نظامی. جریان

---

*. Blacklists.

**. Licensing.

***. Freezing Assets.

۲. در مورد جزئیات موضوع، بنگرید:

M.S. Daoudi and M.S. Dajani, *Economic Sanctions: Ideals and Experience* (London: Routledge & Kegan Paul, 1983), David Baldwin *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press , 1985).

پول ،تکنولوژی، خدمات وتجهیزات نظامی به بخش مهمی‌از روابط بین‌المللی‌تبدیل شده است. دولتهای اعطاکننده می‌توانند به‌خاطر مقاصد سیاسی مقدار و نوع کمک خارجی و اعطای وسایل نظامی را تغییر دهند، یا با امتناع از دادن آنها می‌توانند اثری تعیین‌کننده بر توانایی دولتهای مورد نظر در دفاع از خود یا دنبال‌کردن دیگر جنبه‌های سیاست خارجی داشته باشند.

۱۰. **سلب مالکیت.*** حکومتها ممکن است مالکیت دارایی‌های شرکتهای دولت مورد نظر را از آنها سلب کنند. معمولاً این کار برای مقاصد اقتصادی صورت می‌گیرد، اما گاه سلب مالکیت- یا تهدید به آن- به‌عنوان اهرمی در تلاش برای تغییر سیاستهای داخلی یا خارجی دولت مورد نظر به‌کار گرفته شده است.

برخی حکومتها می‌کوشند، به موازات تأثیر بر اعمال دولتهای دیگر، بر اقدامها و عملکردهای سازمانهای بین‌المللی نیز اثر بگذارند. هنگامی که در این سازمانها رأی‌گیری یا اعمالی صورت می‌گیرد که با منافع برخی اعضا در تعارض است، دولتهای معترض می‌توانند تهدید کنند که از حمایت مالی سازمان مزبور امتناع خواهند کرد یا واقعاً چنین اقدامهایی انجام می‌دهند. اتحاد شوروی از مشارکت در حمایت مالی از عملیات مختلف حفظ صلح، که سازمان ملل متحد انجام داده است، امتناع ورزیده و ایالات متحده در سالهای اخیر تهدید کرده است که از پرداخت حق عضویت به سازمان ملل متحد، سازمان بین‌المللی کار و یونسکو خودداری خواهد کرد یا از میزان آن خواهد کاست.

حکومتها براساس هدفهایی که تعقیب می‌کنند، انواع آسیب‌پذیری‌های اقتصادی که دولت یا سازمان مورد نظر با آن روبه‌رو است، زیانها و خطرهای نسبی شیوه‌های مختلف، به دلیل دوجانبه‌بودن وابستگی، ارزیابی امکان اقدامات متقابل از میان فهرست بالا یک شیوه را برمی‌گزینند. اقدامات صرفاً نمادین ممکن است برای القای احساس درستکاری یا تبلیغات

---

*. Expropriation.

مناسب باشند، اما هنگامی که مجازاتهایی مانند تحریم یا ممنوعیت معامله به بیکاری وسیع در داخل منجر شود، یا زمانی که دولت موردنظر به آسانی بتواند بدیلهایی را برای منابع عرضه به دست آورد، تصمیم‌گیری دشوار می‌گردد. در بعضی موارد زیانهای کوتاه‌مدت بیشتر از منافع غیرقابل پیش‌بینی بلندمدت است. همان‌طور که بعداً خواهیم دید، برآورد زیانها و موفقیتها یا شکستهای احتمالی اجبار اقتصادی موضوع ساده‌ای نیست. همین‌طور باید توجه داشته باشیم که شیوه‌های اقتصادی اعمال‌نفوذ معمولاً تنها به‌عنوان یکی از ابزارهای متعدد دستیابی به هدفهای خاص به کار می‌روند. این ابزارها شامل دیپلماسی، تبلیغات و شیوه‌های پنهانی، مداخله‌گرانه و نظامی- همانند حمایت از کنتراهای Contras ضدساندینیست در نیکاراگوئه -می‌شود.

پاداشها و تنبیه‌های اقتصادی در عمل

تاریخ روابط شوروی و یوگسلاوی پس از جنگ، نمونه‌ای عالی برای نشان‌دادن این امر است که چگونه ابزار اقتصادی در کنار تبلیغات، تهدیدهای نظامی و دیپلماسی نقش مهمی در تلاشهای شوروی برای نفوذگذاری بر تحولات سیاستهای خارجی و داخلی یوگسلاوی ایفا کرد. مدت کوتاهی پس از جنگ جهانی دوم، شوروی با توسعه تجارت و اعطای مقدار اندکی کمک اقتصادی به رژیم جدید کمونیست در یوگسلاوی را شروع کرد. به هر حال، در سال ۱۹۴۸ تیتو به خاطر سیاستهای داخلی غیر ارتدکس و عدم تمایلش به تسلیم دربرابر سلطه شوروی در مسائل ایدئولوژیک از بلوک کمونیست اخراج شد. بدعت یوگسلاوی به تهدید مجارستان، رومانی و بلغارستان در مورد اقدام نظامی، ناسزاگویی در سازمانهای تبلیغاتی کمونیستی و اخراج حزب کمونیست یوگسلاوی از کومینفرم* منجر شد. اتحاد شوروی همچنین ترتیباتی

*. کومینفرم Cominform (دفتر اطلاعات کمونیستی) در یک کنفرانس ویژه حزبهای کمونیست، ۲۲-۲۳ سپتامبر ۱۹۴۷ به جای کومینترن Comintern (انترناسیونال کمونیستی) که در سال ۱۹۴۳ منحل شده بود، شکل گرفت. کومینفرم نیز در آوریل ۱۹۵۶ منحل گشت.

فراهم آورد تا بلوک کمونیست معامله با یوگسلاوی را منع و این کشور را تحریم نماید. ممنوعیت معامله شیوه تنبیهی بالقوه مؤثری بود، زیرا یوگسلاوی در سال ۱۹۴۸ بیش از ۵۰ درصد کالاهای صادراتی خود را به کشورهای این بلوک می‌فروخت و ۹۵ درصد کالاهای وارداتی خود را از همین منبع دریافت می‌کرد.[3] به هرحال، اثر نامطلوب اقتصادی ممنوعیت معامله با یوگسلاوی و تحریم آن تنها مدت‌کوتاهی دوام آورد، زیرا تیتو توانست برای انعقاد موافقتنامه‌های تجاری جبرانی به ایتالیا و بریتانیای کبیر و برای دریافت وامهای مربوط به توسعه، به بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه* (بانک جهانی) روی آورد.

پس از مرگ استالین، روابط یوگسلاوی و شوروی به تناوب بهتر و بدتر می‌شد. در سال ۱۹۵۵ حکومت شوروی برای مبادله کالاهایی به ارزش سالانه بیش از ۷۹ میلیون دلار، یک قرارداد پایاپای با یوگسلاوی امضا کرد و در همان سال روسیه از بدهی ۹۰ میلیون دلاری این کشور چشم پوشید و کوشید دیگر کشورهای اروپای شرقی را وادار سازد تجارت با بدعت‌گذار سابق را توسعه دهند. در فاصله سالهای ۱۹۵۵ تا ۱۹۵۸ کشورهای بلوک کمونیست، در تلاش برای جلب وفاداری تیتو و خوش‌خدمتی نسبت به مسکو در مورد مسائل ایدئولوژیک تعهد کردند که حدود ۵۰۰ میلیون دلار وام به یوگسلاوی بپردازند. به هرحال، تیتو همچنان مردد بود و هر بارکه در سالهای ۱۹۵۷ و ۱۹۵۸ بر خط کمونیستی مستقل خود تأکید می‌ورزید، حکومت شوروی یا تهدید به قطع کمک می‌کرد یا بنا به مصلحت، اعطای وامهای جدید را «به تأخیر» می‌انداخت. در ماه مه سال ۱۹۵۸، خروشچف نخست وزیر شوروی مذاکره در مورد وامهایی را که بالغ‌بر ۳۰۰ میلیون دلار می‌شد، متوقف ساخت. در سال ۱۹۶۳، تیتو روابط کشور خود با روسیه شوروی را ـ بدون به مخاطره انداختن استقلالش ـ بهبود بخشید و شوروی با انعقاد

---

3. Harold J. Berman, "The Legal Framework of Trade Between Planned and Market Economies: The Soviet-American Example," *Law and Contemporary Problems*, 24 (1959), p. 504.

*. International Bank for Reconstruction and Development.

موافقتنامه‌های تجاری جدید و اعطای وامهای بیشتر به این کار پاداش فراوان داد.[۴]

با توجه به وابستگی اقتصادی یوگسلاوی به بلوک شوروی تنبیه‌ها و پاداشهای اقتصادی دولتهای کمونیست می‌بایست موفق می‌شدند، اما تنها بدان خاطر با شکست مواجه گردیدند که یوگسلاوی به غرب روی آورد و به منابع عرضه و بازارهای بدیل دست پیدا کرد.

از جمله مواردی که بدیلهایی در اختیار نبود و مجازاتهای اقتصادی با موفقیت قرین گشت، در روابط میان فنلاند و شوروی در سال ۱۹۵۸ مشاهده می‌شود. پس از انتخابات مجلس فنلاند در سال ۱۹۵۸، که در آن کمونیستها بیش از یک چهارم کرسی‌ها را به دست آوردند. حکومتی ائتلافی به ریاست یک سوسیال دموکرات تشکیل شد. این حکومت هیچ کمونیستی را در میان وزرایش وارد نکرد. حکومت شوروی با همه سوسیالیستهای فنلاندی دشمنی سنتی داشت و نخست‌وزیر شوروی بسرعت عدم رضایت و بی‌اعتمادی خود نسبت به نخست وزیر جدید فنلاند را اعلام نمود. حکومت شوروی همچنین به واردشدن محافظه‌کاران در هیئت وزیران اعتراض کرد. مقالات گوناگونی در مطبوعات شوروی حکومت «دست‌راستی» را نشانه‌ای از احیای کلی نیروهای «ارتجاعی» در فنلاند دانستند و این «دست‌راستی‌ها» را به خاطر تلاش برای خراب‌کردن روابط دوستانه شوروی و فنلاند و برنامه‌ریزی جهت افزایش تجارت فنلاند با غرب، به جای تجارت با شوروی، مورد انتقاد قرار دادند. حکومت شوروی برای اینکه نشان دهد چنین رهبری سیاسی را در یک کشور همسایه تحمل نمی‌کند شروع به اعمال فشارهای دیپلماتیک و اقتصادی زیر کرد.

۱. سفیر شوروی در هلسینکی به مسکو بازگشت و کسی جای او را نگرفت. سفیر مزبور بدون انجام تشریفات معمول و دیدار تودیع با رئیس جمهوری فنلاند محل مأموریت خود را ترک گفت.

---

۴. ارقام در منابع زیر ارائه شده‌اند:
Berman, "The Legal Framework of Trade," and in Robert Loring Allen, *Soviet Economic Warfare* (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1960), pp. 16,41.

۲. سفیر چین کمونیست برای انجام «مشورت» هلسینکی را به قصد پکن ترک نمود.
۳. حکومت شوروی از امضای موافقتنامه با فنلاند در زمینه حق ماهیگیری در خلیج فنلاند، به «دلایل فنی» امتناع ورزید.
۴. مذاکرات مربوط به اجاره یک کانال شوروی (در سرزمین پیشین فنلاند) برای حمل الوار به خلیج فنلاند که به آرامی پیشرفت کرده بود، متوقف شد.
۵. شوروی از یک هیئت تجاری فنلاندی که قرار بود برای مذاکره درباره موافقتنامه تجارتی سال ۱۹۵۹ به مسکو سفر کند، دعوت به عمل نیاورد.
۶. در نوامبر سال ۱۹۵۸، حکومت شوروی بسرعت همه مبادلات تجاری خود با فنلاند، از جمله تحویل کالاهایی را که قبلاً سفارش داده شده بود، متوقف ساخت. این عمل جدی‌ترین تأثیر را برجای نهاد، زیرا بسیاری از محصولات فلزی و ماشین آلات فنلاند که در شوروی به فروش می‌رسید به خاطر قیمتهای غیررقابتی، در بازارهای غرب قابل‌فروش نبودند. به‌عبارت دیگر، از آنجا که بازارهای بدیل دیگری وجود نداشت، اقدام شوروی در مورد لغو تجارت، بسیاری از کارگران فنلاندی را بیکار کرد. در نتیجه مسئله بیکاری را بر یک زمستان سخت افزود.

تعدادی از اعضای کابینه، با قبول اینکه فشارهای اقتصادی می‌تواند به‌طور جدی به اقتصاد فنلاند لطمه بزند و مسئله وخیم بیکاری را بدتر کند، استعفا دادند؛ و سرانجام حکومتی که از نظر کرملین مطلوب‌تر بود، تشکیل شد. فشارهای اقتصادی شوروی در این مورد بسیار مؤثر واقع شد.[۵]

این امر که قدرت و نفوذ، تنها از قدرتهای بزرگ یا آنهایی که توانایی نظامی دارند نشأت نمی‌گیرد، در اقدام کشورهای عرب به تحریم اروپای غربی، ژاپن و ایالات متحده در سال ۱۹۷۳ نمایان است. طی دو جنگ پیش از آن، اعراب و اسرائیل کوشیده بودند از نفت به‌عنوان ابزاری برای کم‌کردن حمایت غرب از اسرائیل استفاده کنند. به هرحال این تلاشها با موفقیت همراه نشد،

5. K.J. Holsti, "Strategy and Techniques of Influence in Soviet-Finnish Relations," *The Western Political Quarterly*, 17 (1964), pp. 63-84.

زیرا حکومتهای عرب خود در مورد اعمال تحریم اختلاف نظر داشتند و ایالات متحده نیز که تا اواخر دهه ۱۹۶۰ مازاد تولید نفت داشت، مایل بود همراه با اروپاییان از ونزوئلا نفت بخرد. برعکس، در سال ۱۹۷۳ همه کشورهای صنعتی اتکای شدیدی به نفت اعراب داشتند و حکومتهای عرب جبهه متحدی در برابر همه حکومتهایی تشکیل دادند که به‌طور علنی با دیپلماسی یا تلاشهای جنگی همدردی نشان می‌دادند. به محض آغاز جنگ اکتبر (رمضان) حکومتهای عرب هرماه پنج درصد از تولید خود کاستند و ایالات متحده و هلند را به‌طور کامل تحریم کردند. هدف روشن بود: مواجه‌ساختن کشورهای صنعتی با کمبود شدید انرژی که اجتناب از آن یا غلبه بر آن تنها هنگامی ممکن بود که دولتهای موردنظر سیاستهای خود نسبت به اسرائیل را تغییر می‌دادند. همچنین امید می‌رفت که اکثر کشورهای آسیب‌پذیر مانند ژاپن و بریتانیا به واشنگتن فشار آورند تا از تعهدات خود در قبال اسرائیل بکاهد و موضع دوستانه‌تری نسبت به ادعاهای اعراب در مورد اراضی اشغالی اسرائیل در جنگ سال ۱۹۶۷ و مصیبت آوارگان فلسطینی اتخاذ کند. ابتدا ژاپن سر فرود آورد و رسماً سیاست خود در مورد حمایت سیاسی از اسرائیل را رها ساخت. حکومتهای اروپایی هر یک از طریق مجموعه اقدامات نمادین و برنامه‌ریزی شده، سرانجام اعراب را برانگیختند که از تحریم آنها دست بردارند. موضع‌گیری ایالات متحده در مورد خاورمیانه نیز تغییر کرد، گرچه این تغییر بسیار کند بود. در عین‌حال حمایت نظامی از اسرائیل خاتمه نیافت. کیسینجر وزیر امور خارجه وقت آمریکا به اسرائیلی‌ها فشار آورد تا در مورد مسائل ارضی مهم امتیاز بدهند. با آشکارشدن این امر که آمریکا متعهد است «صلح» را از طریق امتیازهایی که دو طرف می‌دهند برقرار سازد جریان نفت- گرچه با قیمتهای خیلی بیشتر- از سر گرفته شد. همبستگی اعراب، وابستگی شدید کشورهای صنعتی به نفت اعراب، و نبود انبارهای ذخیره نفت شرایطی بودند که «ضعیف» را قادر ساخت به‌طور موفقیت‌آمیز، با «قوی» مقابله کند.

روابط کوبا و آمریکا در زمان رژیم کاسترو شاهد نمونه‌های فراوانی از تلاش آمریکا برای

استفاده از ابزارهای اقتصادی در خدمت هدفهای سیاست خارجی است. تصمیم آیزنهاور رییس جمهوری ایالات‌متحده، در مارس سال ۱۹۶۰ برای سازمان‌دادن نیرویی از مهاجران به‌منظور سرنگون‌ساختن کاسترو برای رهبر کوبا، که چند ماه بعداز این تصمیم آگاه شد، توجیه ترتیب‌دادن چیزی را فراهم آورد که پیشتر امکان‌پذیر نبود، یعنی تغییر وابستگی ارتش از منابع غربی به کمونیستی و اجرای برنامه‌های عظیم سلب‌مالکیت از دارایی‌های آمریکایی در کوبا. کوبا همچنین تا زمانی که وزیر خزانه‌داری آمریکا شرکتهای آمریکایی و بریتانیایی را ترغیب می‌کرد که درخواست کاسترو در مورد تصفیه نفت شوروی را رد کنند، در زمینه نفت به منابع و تسهیلات غربی وابسته بود. با این اقدام، کشورهای کمونیست به کاسترو تعهد سپردند که آن مقدار از نفت کوبا راکه پالایشگاههای آمریکایی و بریتانیایی ضبط کرده بودند تأمین نمایند و کاسترو نیز از پرداختن ۵۰ میلیون دلاری که برای تحویلهای قبلی به پالایشگاههای مزبور بدهکار بود، امتناع ورزید. هنگامی که کاسترو، نخست وزیر کوبا، سلب‌مالکیت اموال آمریکاییان در کوبا را آغاز کرد، وزارت امور خارجه و کنگره آمریکا با دستور کاستن از سهمیه‌های ورود شکر کوبا دست به تلافی زدند. این اقدام تنبیهی نه‌چندان ماهرانه، نتوانست حکومت کوبا را از اتخاذ یک سیاست خارجی به‌طور روزافزون ضدآمریکایی بازدارد. از آنجا که مقامات آمریکایی می‌ترسیدند کاسترو ممکن است بکوشد انقلاب را به ورای محدوده جزیره کوبا گسترش دهد، اقدامهایی را برای منزوی‌ساختن دیپلماتیک و اقتصادی رژیم مزبور از بقیه منطقه کاراییب و دیگر مناطق آمریکای مرکزی ترتیب دادند. این امر مستلزم ممنوعیت فروش اسلحه آمریکایی به کوبا بود. وزارت امور خارجه آمریکا همزمان از دیگر حکومتهای غربی تقاضا کرد که حمل کالاهای نظامی برای رژیم کاسترو را کنترل کنند. بعداً هنگامی که کوباییان پیوندشان با بلوک کمونیست را آشکار ساختند، حکومت آمریکا یک تحریم اقتصادی و مسافرتی را علیه کوبا برقرار کرد. از آنجا که ایالات متحده به‌طور سنتی قسمت اعظم صادرات کوبا را می‌خرید، این تنبیه تا زمانی که کوباییان توانستند برای محصولات خود (عمدتاً شکر)

بازارهای بدیلی در اتحاد شوروی، اروپای شرقی و چین کمونیست بیابند، به‌طور جدی اقتصاد کوبا را فلج ساخت. گرچه این اقدامها به منزوی‌ساختن کوبا کمک کرد، اما سبب فروپاشیدن رژیم کاسترو نشد و بنابراین فشارهای بیشتری وارد آمد. نخست، ایالات متحده صدور کالا به کوبا، جز مواد غذایی و دارو را تقریباً به‌طور کامل ممنوع کرد. سپس مقامات دیپلماتیک آمریکا به اصرارشان به دیگر حکومتها در مورد کاستن از میزان صادرات خود به جزیره مزبور، ادامه دادند. برای کمک به تقویت این سیاست، وزارت امور خارجه آمریکا توقف تمام کشتیهای خارجی حامل کالا برای کوبا در بنادر این کشور برای گرفتن بار جدید در سفر بازگشت را ممنوع ساخت. این سیاست مورد استقبال شرکتهای کشتیرانی قرار نگرفت، اما تجارت میان اروپا و کوبا را کاهش بیشتری داد. به‌عنوان اقدام آخر حکومت آمریکا در سال ۱۹۶۴ کنترلهایی را در مورد صدور مواد غذایی و دارو به جزیره مزبور برقرار ساخت.

اعمال این مجازاتهای اقتصادی تا چه حد مؤثر بود؟ کوبا از لحاظ اقتصادی موقتاً از طرفهای تجاری سنتی خود جدا شد و اقتصادش به‌طور جدی لطمه دید. قطعات یدکی اتومبیلها، کامیونها، قایقها و کارخانه‌های صنعتی نایاب گردید و اکثر شاخصهای اقتصادی (جز بیکاری) بسرعت سیر نزولی پیدا کرد. جیره‌بندی مواد غذایی نیز برقرار شد. مجازاتهای مزبور، همراه با چند برداشت محصول بد نیشکر تقریباً آثار فاجعه‌آمیزی را برای اقتصاد کوبا به بار آورد.

اما، همانند مورد یوگسلاوی، کوباییان عاقبت توانستند بازارهای بدیلی برای کالاهای صادراتی و همین‌طور منابعی برای تأمین مواد لازم جهت حفظ حرکت چرخ اقتصاد خود بیابند. کشورهای بلوک کمونیست با اعطای وامهای زیاد و فراهم‌آوردن تسهیلات کشتیرانی از فروپاشی کامل اقتصاد کوبا جلوگیری کردند. گاه، کاسترو در تعجب می‌ماند که آیا می‌تواند رژیمش را بر سر قدرت نگاه دارد یا نه، اما مجازاتها تغییری در رفتار تهاجمی ضدآمریکایی وی به‌وجود نیاورد. به هرحال، جدایی اقتصادی کوبا از غرب از یک لحاظ موفق بود. از آنجا که حکومت کوبا می‌بایست منابع زیاد و نیروی انسانی فراوانی را برای جلوگیری از فروپاشی اقتصادی تخصیص

دهد، دیگر برای برنامه‌های مهم در زمینه گسترش نفوذ در خارج، تهییج انقلابی یا براندازی در آمریکای لاتین مجال یا منابعی در اختیار نداشت.

مسئله دیگر در مورد سیاست تنبیهی این بود که از حمایت کامل کشورهای اروپایی برخوردار نگشت. در مورد بسیاری از تحریمها و ممنوعیتهای بین‌المللی اگر دولتهای شرکت‌کننده، کشور موردنظر را تهدیدی علیه امنیت یا منافع اقتصادی خود تلقی نکنند، احتمال نمی‌رود کاملاً از سیاستهایی طرفداری کنند که بازرگانان آنها را از فرصتهای اقتصادی محروم می‌گرداند و بسیاری از متحدان آمریکا در ناتو و حکومتهای غیرمتعهد فکر می‌کردند که ایالات متحده در مورد ممنوعیت معامله با کوبا، بیش از حد نسبت به حضور کاسترو در کوبا حساس است. آنها از ممنوعیت معامله، با اشتیاق فراوان استقبال نکردند و هنگامی که برای مثال شرکتهای بریتانیایی و فرانسوی قراردادهای فروش عمده‌ای با کوبا منعقد ساختند، حکومتهای متبوع آنها نکوشیدند جلوی اجرای قراردادهای تجاری را بگیرند. گرچه اقدام آمریکا به ممنوع‌ساختن معامله با کوبا و تحریم این کشور در دهه ۱۹۷۰ ادامه یافت، اما فشارهای این دولت بر متحدانش جهت هماهنگ‌شدن با سیاست آمریکا خیلی پیش از آن کاهش پیداکرده‌بود.

سازمان ملل متحد در سال ۱۹۶۶ براساس اختیارات خود در مورد اعمال مجازاتهای اقتصادی در صورت تهدید نسبت به صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز، از دولتهای عضو خواست از معامله در مورد برخی از انواع کالاها با رودزیا خودداری کنند. هدف مجازاتهای مزبور آن بود که حکومت طرفدار برتری سفیدپوستان مستعمره (که بدون رضایت بریتانیا استقلال خود از این دولت را اعلام کرده بود) مجبور گردد ترتیب چنان استقلالی را فراهم آورد که در آن همه شهروندان، نه فقط سفیدپوستان، به حکومت رأی دهند. اثر عملی این هدف آن بود که حکومت اقلیت سفیدپوست، به‌منظور آنکه اکثریت عظیم سیاه‌پوستان رودزیا قدرت را به دست گیرند خود را نابود سازد. درجه رعایت دستور اعمال مجازات، از کشوری به کشور دیگر به‌میزان زیاد تفاوت می‌کرد و همان‌طور که در مورد ممنوعیت تجاری علیه دولتهای دارای

اقتصاد بازار معمول است، بازرگانان برای به‌دست‌آوردن کالاهای موردنظر، از طریق طرفهای ثالث، بسرعت راهی را پیدا کردند. آفریقای جنوبی کمکهای قابل‌ملاحظه‌ای اعطا کرد و وجود انواع مختلف فعالیتهای مربوط به بازارسیاه اثر فوری قطع روابط تجاری را تعدیل کرد. به نظر می‌رسد که در کوتاه مدت مجازاتها مؤثر نبودند، بویژه از آنجا که اثر فوری آنها ایجاد این مبنای فکری در میان سفیدپوستان و همین‌طور سیاه‌پوستان بود که «بر گرد عَلَم جمع شوند»*. به هرحال در بلندمدت تحریم و ممنوعیت معامله سهم مهمی در مسئله بیکاری در رودزیا ـ بویژه در میان سیاه‌پوستان ـ داشت که واردشدن در نیروهای چریکی سیاه‌پوست را تشویق می‌کرد. جنگ چریکی، رژیم اسمیت را سرانجام مجبور به تسلیم قدرت به اکثریت سیاه‌پوست نمود. مجازاتها درکوتاه‌مدت در نمادین ساختن عدم مشروعیت رژیم اسمیت و کمک به ایجاد شرایط مطلوب برای یک جنبش چریکی از نظر سیاسی موفق، مؤثر بودند.[۶]

آیا اعمال منظم فشارهای اقتصادی برای رسیدن به هدفهای سیاسی معمولاً موفق است؟ این موارد نشان می‌دهند که نتایج می‌توانند به همان اندازه برای دولت اعمال‌کننده فشار نامطلوب باشند که برای دولت تنبیه شونده. در مورد یوگسلاوی، فشارهای شوروی، آن دولت را مجبور ساخت که بیشتر به غرب تکیه کند، یعنی روندی از حوادث که به دشواری با منافع شوروی انطباق داشت؛ پیشنهادهای بعدی در مورد اعطای پاداش بی‌شک در کسب حمایت یوگسلاوی از برخی طرحهای سیاست خارجی شوروی مؤثر واقع شدند. مورد فنلاند و شوروی استفاده مؤثر از فشارهای اقتصادی و غیراقتصادی برای ایجاد تغییر در سیاستهای داخلی کشور موردنظر را نشان می‌دهد. در قضایای مربوط به تحریم نفت و کوبا، نتایج حاصله جنبه‌های مختلف داشتند. گرچه کوبا مجبور شد که به‌جای فعالیت انقلابی در خارج، توجه خود را بر مسائل مربوط به بقا متمرکز گرداند، تردید چندانی وجود ندارد که فشارهای آمریکا

---

*. Rally- round- the- flag.

6. Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 199.

بی‌اغراق کوبا را وادار ساخت که به بلوک شوروی وابسته شود. تحریم نفتی نیز در کوتاه‌مدت برخی حکومتهای غربی را وادار نمود که سیاستهایشان در قبال اختلاف اعراب و اسرائیل را تغییر دهند. اما در بلندمدت، اقدام چشمگیر اعراب سبب گردید که شرایط وابستگی بسیار شدید کشورهای عمده مصرف‌کننده نفت تغییر کند. به جرأت می‌توان گفت که برنامه‌های چندین میلیارد دلاری برای استفاده از منابع عرضه جانشین، همین‌طور طرحهای اضطراری سهمیه‌بندی نفت، سبب شده است که در آینده واردکنندگان نفت در برابر تحریم کمتر آسیب‌پذیرباشند.

این مثالها در اکثر موارد دو خصوصیت مشترک دارند: ۱. مجازاتها را قدرتهای بزرگ علیه دولتهای نسبتاً کوچک اعمال کردند (تحریم نفتی اعراب یک استثنای مهم است)؛ و ۲. مجازاتها از چشمگیرترین و فراگیرترین انواع بودند، بنابراین سبب خروش میهن‌پرستی در میان مردم دولت موردنظر شدند. در مورد مجازاتهایی که این دو شرط در آنها غالب نیست چه می‌توان گفت؟ باز هم تاریخ دیپلماسی اخیر شواهدی به دست می‌دهد، گرچه به سئوال مزبور پاسخ نمی‌گوید. در مورد فشارهای اقتصادی قدرتهای بزرگ علیه یکدیگر، سابقه امر احتمال نسبتاً بالای شکست را نشان می‌دهد. در اواخر دهه ۱۹۶۰ حکومت شوروی کوشید آلمان غربی را بدان خاطر تنبیه کند که این دولت تلاش کرده بود از طریق ترتیبات تجاری پرسود یک عضو پیمان ورشو را در برابر دیگری قرار دهد. به اثبات رسید که تلاشهای روسیه، که عمدتاً از راه اخلال در تحویل گاز قول داده‌شده صورت گرفت، بی‌فایده بود. اصلاحیه جکسون- وانیک Jackson- Vanik به لایحه تجارت خارجی سال ۱۹۷۴ ایالات متحده، تعمیم شرط دولت کاملة‌الوداد* به شوروی را به تعدیل چشمگیر سیاستهای مقامات شوروی در مورد مهاجرت یهودیان مشروط ساخت. پاسخ شوروی به این طرز عمل اساساً سخت‌تر کردن سیاستهای مهاجرتی بود که منجر به کاهش چشمگیر مهاجرت یهودیان شد. تلاش برای پیونددادن «هویج»

*. Most- Favoured- Nation Clause.

تجارت با سیاستهای داخلی شوروی نیز شکست قابل توجهی بود. در سال ۱۹۸۰ ایالات متحده به‌خاطر تهاجم دولت شوروی به افغانستان در دسامبر سال ۱۹۷۹، یک تعداد مجازاتهای اقتصادی را علیه این دولت اعمال کرد. این اقدامها شامل ممنوعیت جزئی فروش غلات، متوقف‌ساختن تحویل اقلام دارای تکنولوژی پیشرفته مانند وسایل حفاری چاه نفت و برجسته‌تر از همه تحریم بازیهای المپیک مسکو بود. زیان این اقدامها برای اتحاد شوروی قابل چشم‌پوشی نبود. پیش‌بینی می‌شد که ممنوعیت فروش غلات عرضه گوشت را کاهش دهد، زیرا روس‌ها می‌بایست گندم بیشتری را به نیازهای فوری مانند نان اختصاص دهند و از تغذیه گاوها صرف‌نظر کنند. وسایل حفاری چاه نفت برای این صنعت شوروی که با کاهش میزان تولید مواجه بود اهمیت داشت. اقدام آمریکا در مورد تحریم المپیک نیز، که برخی کشورهای مهم مانند آلمان، ژاپن، کانادا و کنیا از آن حمایت کردند، اهمیت مدالهای طلای شوروی را کاهش داد. اما در مورد تغییردادن سیاست شوروی در افغانستان، فشارهای اقتصادی را باید شکست‌خورده تلقی کرد. از نظر روس‌ها، زیانهای خارج‌شدن از افغانستان و مشاهده فروپاشی حکومت وابسته به آنان در آن کشور بسیار بیش از زیانهای اقدام آمریکا در مورد از میان‌برداشتن ممنوعیت معامله و تحریم بود. به هرحال اجبار اقتصادی ایالات متحده به‌عنوان یک عمل نمادین، یعنی شکلی از اعتراض و یک هشدار، نتایج بهتری داشت. اقدام آمریکا توانست به جلوگیری از مداخلات از نوع مداخله در افغانستان در آینده کمک کند و احتمالاً در قیاس با دست‌روی‌دست گذاشتن یا مبادرت به اقدام نظامی بهترین انتخاب بود.

در مورد شرط دوم، یعنی اشکال مختلف فشارهای اقتصادی که ظریف‌ترند و متوجه رژیمهای شدیداً وابسته می‌باشند، چه می‌توان گفت؟ ریچارد اُلسون در مورد این روشها، آن‌گونه که قدرتهای بزرگ آنها را علیه کشورهای در حال توسعه به‌کار برده‌اند، مطالعه‌ای انجام داده است.[7] یک نمونه برجسته آن «محاصره بی‌سروصدایی بود که ایالات متحده پس از انتخاب

---

۷. برای جزئیات بنگرید:

سالوادور آلنده، رئیس جمهوری مارکسیست شیلی در سال ۱۹۷۰، علیه این دولت برقرار کرد. جزئیات این مورد در فصل ۱۰ آورده شده است. در اینجا تنها گفتن این نکته حائز اهمیت است که انواع فشارهای «آرام» اقتصادی، بدون ایجاد یک پاسخ ملی‌گرایانه ضدآمریکایی آثار اقتصادی جدی برای شیلی دربر داشت.

اُلسون انواع اقدامهایی‌راکه می‌توان اتخاذ کرد مشخص‌می‌سازد. اقدامهایی‌که بسیار کمتر از تحریم و ممنوعیت معامله چشمگیرند و با این وجود می‌توانند آثار منفی مهمی برای کشورهای در حال توسعه داشته باشند. این اقدامها شامل موارد زیر می‌شوند: ۱. کاهش سرمایه‌گذاری‌های خارجی؛ ۲. تأخیر در تحویل قطعات یدکی؛ ۳. ایجاد مانع در مورد دادن مجوز یا دیگر موارد انتقال تکنولوژی؛ ۴. قطع یا تقلیل وامها و اعتبارات دوجانبه و چندجانبه (همان‌طور که ایالات متحده در مورد شیلی عمل کرد)؛ ۵. امتناع از تأمین مالی مجدد برای بازپرداخت قروض‌موجود. به‌گفته اُلسون این اقدامها می‌توانند فشارهای‌اقتصادی جدی به‌وجود آورند و تنشهای اجتماعی و سیاسی موجود در جامعه را شدت بخشند و بنابراین احتمال ناآرامی‌های داخلی و کودتا را شدیداً افزایش دهند. براساس مطالعات اُلسون فشار آرام اقتصادی به‌طور غیرمستقیم می‌تواند منجربه فروپاشی اقتصادی شود و این فروپاشی در کشوری که وابستگی و برخوردهای اجتماعی از قبل به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای وجود داشته باشند، می‌توانند به تغییر رژیم و در نهایت تحقق هدفهای اقتصادی قدرت بزرگ منجر گردد. مواردی که در آنها به نظر می‌رسد یک چنین رابطه علت ومعلولی مؤثر بوده باشند عبارتند از: غنا در سالهای ۱۹۶۲ تا ۱۹۷۲؛ برزیل در سالهای ۱۹۶۲ تا ۱۹۶۴؛ پرو در سالهای ۱۹۶۵ تا ۱۹۶۸؛ شیلی در سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۳. در همه موارد بجز غنا ایالات متحده منشأ «محاصره نامرئی» بود و در هر یک از موارد مربوط به آمریکای لاتین، رژیمی که از ناآرامی داخلی سربرآورد از سیاستهای اقتصادی

Richard Stuart Olson, "Economic Coersion in World Politics: With a Focus on North-South Relations," *World Politics*, 31 (July 1979), pp. 471-94.

آمریکا در منطقه بیشتر تبعیت می‌کرد. در حالی‌که شاید این مثالها برای کل موارد فشار «آرام» اقتصادی در جهان کافی نباشند، درجه نسبتاً بالایی از موفقیت را نشان می‌دهند.[۸]

ارزیابی اثر همه‌جانبه اشکال اقتصادی اجبار دشوار است. زیرا این ارزیابی می‌باید در چارچوب زیانها و نتایج احتمالی شیوه‌های بدیل برای نفوذگذاری مورد ملاحظه قرار گیرد. از نظر هدفهای اصلی بیان‌شده ـ که باید به خاطر داشته باشیم، اغلب هدفهای چندگانه مطرح‌اند ـ مجازاتهای اقتصادی، بویژه هنگامی که علیه قدرتهای بزرگ اعمال می‌شوند، در بهترین حالت از

---

۸. داوودی Daoudi و دیانی Dajani پنجاه‌وچهار مورد مجازات رسمی دوجانبه و چندجانبه را در سده بیستم تا سال ۱۹۸۲ گزارش می‌دهند. ما مجازاتهای آمریکا علیه نیکاراگوئه و لیبی در سالهای ۸۵ـ ۱۹۸۴ را می‌افزاییم که جمع آنها را به پنجاه‌وشش مورد می‌رساند. اینها موارد متعددی را که کمک به حالت تعلیق درآمده است نشان نمی‌دهند. طرفهای مجبورکننده‌ای که به این مجازاتها مبادرت ورزیدند به ترتیب زیر عبارت‌اند از:

بازیگران	**تعداد موارد**
جامعه ملل	۳
سازمان ملل متحد	۵
دولتهای غربی	۱
دولتهای عرب	۱
کشورهای عرب تولیدکننده نفت	۱
سازمان کشورهای آمریکایی	۳
سازمان وحدت آفریقا	۴
جامعه عرب	۱
اوپک	۱
ناتو	۱
کومکن	۲
جامعه اقتصادی اروپا	۲
اتحاد شوروی	۶
ایالات متحده آمریکا	۱۶
بریتانیا	۳
هند	۲
چین	۳
ژاپن	۱
	۵۶

متأسفانه مؤلفان مزبور درجه «موفقیت» پنجاه‌وشش مورد را اندازه‌گیری نمی‌کنند. بنگرید:
Daoudi and Dajani, *Economic Sanctions*, Table 1.

جنبه‌های مختلف اثر می‌گذارند. اما همان‌طور که بالدوین خاطرنشان می‌سازد بندرت همه هدفهای سیاست خارجی به‌طور کامل به دست می‌آیند.[۹] سیاست به همان اندازه تلاش برای دستیابی به‌هدفهای نسبی‌است که‌تلاش برای‌دست‌یافتن به‌هدفهای مطلق و هنگامی که هدفهای ثانوی به دست می‌آیند، دست‌کم همه چیز از دست نرفته است. اما مسئله اصلی زیانهای نسبی است، یعنی زیانها و منافعِ مجازاتها در مقابل دیگر شیوه‌های اقدام، از جمله دست‌روی‌دست‌گذاشتن. با توجه به هدف آمریکا در مورد منزوی‌ساختن، تضعیف و احتمالاً ساقط‌کردن حکومت کاسترو، آیا بدیلهای کم‌هزینه‌تر و مؤثرتر از قطع رابطه تجاری و تحریم وجود داشت؟ زیانها و نتایج مورد انتظار از تهاجم آمریکا به کوبا یا دست‌روی‌دست‌گذاشتن چه می‌توانست باشد؟ آیا در سال ۱۹۴۸ استالین می‌توانست با پیشنهاد پاداشهای اقتصادی بیشتر، تشدید برنامه‌های تبلیغاتی، یا ترغیب دیپلماتیک، وفاداری ایدئولوژیک و اطاعت یوگسلاوی را بخرد؟ با وجود اظهارات فراوان سیاستمداران و تحلیل‌گران مراکز علمی مبنی‌بر اینکه مجازاتها کارآیی ندارند، اگر به آنها در چارچوب هدفهای چندگانه، سودمندی‌های نمادین، و به‌عنوان بدیل بنگریم، به نظر می‌رسد دست‌کم در به‌وجودآوردن تغییر در وضعیت سیاسی که قصد دارند بر آن نفوذ بگذارند به‌طور منطقی مؤثر باشند. به‌جای نتیجه‌گیری‌های قطعی، سودمندتر خواهد بود آن شرایطی مشخص یا بررسی شوند که براساس آنها اعمال سیاستهای قهرآمیز اقتصادی کم‌وبیش احتمال موفقیت دارند. خوانندگان باید بکوشند به سیاهه زیر، که تنها جنبه مثالی دارد، موارد دیگری را بیفزایند. فشار اقتصادی هنگامی بیشترین احتمال موفقیت را دارد که شرایط زیر فراهم‌باشند:

۱. رابطه اقتصادی میان مجبورکننده و دولت موردنظر، از لحاظ آسیب‌پذیری، شدیداً بی‌تناسب باشد؛

۲. منابع عرضه یا بازارهای جانشین به آسانی در دسترس دولت موردنظر نباشند؛

---

9. Baldwin, *Economic Statecraft*, pp. 122-30.

۳. دولت موردنظر تکنولوژی یا منابعی نداشته باشد تا بتواند جانشین اقلامی سازد که دیگر نمی‌تواند از مجبورکننده دریافت دارد؛

۴. کشور موردنظر جمعیت ناراضی زیادی داشته باشد (برای مثال سیاه‌پوستان آفریقای جنوبی) که می‌توانند نفوذ سیاسی خود را بر اثر زیانهای تحریم و قطع‌رابطه تجاری افزایش‌دهند؛

۵. تلاش برای مجبورساختن، بیشتر جمعی باشد تا فردی. هنگامی که گروهی از دولتها یا کل جامعه مجازاتها را اعمال می‌کند، مشروعیت حکومت مورد نظر بسختی مست بنیادمی‌گردد؛

۶. زیانهای اعمال مجازاتها برای مجبورکننده به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای کمتر از زیانهای واردشده به کشور موردنظر باشد؛

۷. همدردی بین‌المللی اندکی نسبت به حکومت موردنظر وجود داشته باشد؛

۸. تلاش برای اجبار اقتصادی با دیگر شیوه‌های دولتمداری همراه گردد.

جنگ اقتصادی

جنگ اقتصادی به آن دسته از سیاستهای اقتصادی مربوط می‌گردد که در کنار عملیات نظامی در زمان جنگ به کار گرفته می‌شوند. هدف از آن در اختیارگرفتن یا تصرف منابع استراتژیک است ـ به‌طوری که نیروهای نظامی بتوانند با حداکثر توان عمل‌کنند یا دشمنان از این منابع محروم گردند و توانایی آنها برای جنگیدن ضعیف شود. در هر دو جنگ جهانی همه طرفهای اصلی نبرد به جنگ اقتصادی گسترده‌ای مبادرت ورزیدند، زیرا هیچ‌یک از طرفهای متخاصم، جز ایالات متحده نمی‌توانست تنها به اتکای منابع خود یک ارتش جدید تشکیل دهد و حفظ کند و غیرنظامیان را تغذیه نماید. بنابراین وابستگی متقابل در زمان جنگ تعیین‌کننده‌تر می‌شود. با استفاده از نمونه‌هایی عمدتاً از جنگ جهانی دوم، می‌توان شیوه‌های به کار گرفته را به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. محاصره. در هر دو جنگ متفقین در تلاش برای «محروم ساختن» آلمان از مواد لازم برای ادامه جنگ، آن دولت را محاصره کردند. گرچه قواعد حقوق بین‌الملل به‌طور مشخص ماهیت و دامنه محاصره‌های مشروع را توصیف می‌کند، متفقین بکرّات این قواعد را نادیده گرفتند و حتی راه را بر کشتی‌های بی‌طرف حامل کالاهای غیرنظامی برای آلمان، بستند. در جنگ جهانی دوم اقدام متفقین برای محاصره ابتدا در مورد آلمان صورت گرفت؛ اما از آنجا که دولتهای بی‌طرف اروپایی یعنی سوئد، سوئیس، پرتغال، ترکیه و اسپانیا ـ قادر بودند مواد خام و کالاهای ساخته‌شده ارزشمندی به رایش سوم بفروشند و برای آن حمل کنند، محاصره‌کنندگان همچنین تهدید کردند که کنترلهای دقیقی در مورد این دولتها برقرار خواهند ساخت. دو تن از مسئولان آمریکایی جنگ اقتصادی نقش و مسائل محاصره را به صورت زیر تشریح کرده‌اند:

«از لحاظ نظری برای ما امکان‌پذیر بود که همه کالاهای وارداتی از خارج برای دولتهای بیطرف، را به‌منظور وادارساختن این دولتها به متوقف‌نمودن تجارت با آلمان، قطع کنیم یا کنترلهایی را در قالب محاصره به‌عنوان چماقی برای مجبورکردن شهروند یک دولت بی‌طرف به پی‌گیری خط‌مشی طرفدار متفقین به کار گیریم. هرچند، در عمل وضعیت بندرت به این سادگی بود، این نوع فشارها آشکارا نادر بودند. برخی دلایل تأمل متفقین....، علاوه‌بر جنگ اقتصادی تمام عیار و ساده، به ملاحظات پیچیده حقوق بین‌الملل، مصالح سیاسی و دیپلماتیک، و استراتژی نظامی مربوط می‌شد.

به هرحال، امکان چنین مجازاتهایی همواره و در همه روابطها با دولتهای بی‌طرف به‌طور ضمنی وجود داشت. این منبع اصلی قدرت چانه‌زنی ما بود و در مراحل پایانی جنگ، با تقویت موضع نظامی و دیپلماتیک ما، بیش از پیش به‌گونه‌ای مؤثر برای جلوگیری از کمک دولتهای بی‌طرف به دشمنان ما به‌کار می‌رفت. تا هنگامی که حکومت فرانکو جلوی صدور تنگستن به دولتهای محور و دادن امتیازهای دیگر را نگرفت، نگذاشتیم که اسپانیا محصولات نفتی اساسی را وارد کند. فشارهای مشابهی را با شدت کمتر برای

مجبورساختن سوئد و سوئیس به قطع کمکهای اقتصادی خود به آلمان به کار گرفتیم».[۱۰]

۲. **فهرست سیاه.** از آنجا که قسمت اعظم تجارت میان آلمان و دولتهای بی‌طرف را شرکتهای خصوصی انجام می‌دادند، فشارهای متفقین مستقیماً بر آنها اعمال می‌شد. وسیله‌ای که حکومتها به‌طور مؤثر (گاه حتی در زمان صلح) از آن علیه شرکتهای خصوصی استفاده کردند فهرست سیاه است. در فهرستهایی که مسئولان بریتانیایی و آمریکایی جنگ اقتصادی، طی جنگ جهانی دوم تهیه کرده بودند، اسامی اتباع یا نمایندگی‌های تجاری دولتهای محور خارج از سرزمین دشمن، همین‌طور شهروندان دولتهای بی‌طرف یا حتی متفق که با دولتهای محور معامله می‌کردند آمده بود. اشخاصی که در فهرست بودند دشمن ایالات متحده یا بریتانیا تلقی می‌شدند، اموالشان توقیف می‌گردید؛ هیچ آمریکایی یا بریتانیایی نمی‌توانست به هیچ‌وجه با آنان معامله کند و همچنین، اشخاص مذکور در این فهرست نمی‌توانستند از هر مسیر و با هر وسیله تحت‌کنترل متفقین مسافرت کنند یا کالاهایشان را حمل نمایند. این اشخاص در صورتی می‌توانستند با دولتهای محور تجارت کنند که آماده باشند همه بازارهای واقع در کشورهای متفق را از دست بدهند و یا کالاهایشان در جریان حمل به اروپا مصادره شود.

۳. **پیش‌دستی در خرید***. برای کالاهایی که دولتهای بی‌طرف مایل بودند به هریک از دو طرف صادر کنند، قسمت اعظم برنامه متفقین بر تلاش برای ارائه پیشنهادهای بهتر در قیاس با نمایندگان آلمان متمرکز بود. در مواردی که تنظیم فهرست سیاه امکان نداشت، متفقین به‌منظور بازداشتن آلمانی‌ها از خرید کالاهای موردنظر، قیمتهای بسیار زیادی می‌پرداختند. با یکی‌شدن منابع مالی آمریکا و بریتانیا، آلمانی‌ها برای مقابله با قیمتهای گزافی که متفقین مایل به پرداخت بودند، در فشار شدید قرار گرفتند. اما جلوگیری از خرید طرف مقابل همواره به شکل عملیات قانونی در بازار نبود. گاه این کار متضمن قاچاق کالا، ربودن آن، به آب‌بستن معادن، قطع

---

10. David L. Gordon and Royden Dangerfield, *The Hidden Weapon: The Story of Economic Warfare* (New York: Harper & Row, 1947), p. 13.

*. Preemptive Buy.

جریان حمل‌ونقل، خرابکاری یا هر وسیله دیگری بود که دولتهای محور را از مواد موردنیاز محروم‌می‌ساخت.

۴. اعطای پاداش*.طی جنگ جهانی دوم در جنگ اقتصادی، علاوه بر تهدید و تنبیه از پاداش نیز استفاده شد، گرچه معمولاً ترکیبی از هر دو به کار می‌رفت. برای مثال، هنگامی که سوئد موافقت کرد که صدور یاتاقان به آلمان راکاهش دهد، در مقابل به این دولت قول داده شد که به نفت و دیگر محصولات متفقین که شدیداً موردنیاز نیروهای مسلح سوئد بود، دسترسی پیدا کند. متفقین با فروش موادی که اسپانیا برای حفظ وضعیت اقتصادیش به آنها نیازداشت، موفق شدند دست‌کم تاحدی وابستگی اقتصادی اسپانیا به آلمان راکاهش دهند.

به نظر گوردون و دنجر فیلد ارزیابی موفقیت جنگ اقتصادی مشکل بوده است. مطمئناً ارتش آلمان در نتیجه کمبودهایی که متفقین با پیش‌دستی در خرید و محاصره ایجاد کردند، فرو نپاشید. اما آلمانی‌ها مجبور بودند قیمتهای بالایی برای برخی اقلام موردنیاز خود بپردازند و ناچار شدند برای تولید کالاهای جانشین، مواد و نیروی انسانی بیشتری را تخصیص دهند. اگر مواد مزبور در اختیار می‌بود، آلمانی‌ها می‌توانستند هزاران نفر و میلیونها دلار را به مقاصد دیگر اختصاص دهند.

پاداشهای اقتصادی در سیاست خارجی

اکثر شیوه‌های اقتصادی دولتمداری که پیشتر مورد بحث قرار گرفت، در قالب تنبیه برای افزایش هزینه‌های دولتهای موردنظر یا محروم‌ساختن حریفان نظامی از دسترسی به منابع عرضه در زمان جنگ برای مجبورکردن این دولتها به کار گرفته شده‌اند. برخی از این شیوه‌ها، بویژه آنهایی که مستلزم استفاده از تعرفه، سهمیه، و مجوز هستند می‌توانند با فراهم‌آوردن امکان دسترسی بیشتر به بازارها جنبه پاداش پیدا کنند. اما آنها شکلهای غیرمهم پاداش‌اند، اغلب به

*. Reward.

آسانی قابل تغییر نیستند. برای مثال ساختارهای تعرفه‌ها اغلب از طریق مذاکرات چندجانبه شکل می‌گیرند و موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت شامل شرایط کاملاً محدودکننده‌ای است که دولتها تنها براساس آنها می‌توانند تعرفه‌ها را افزایش یا کاهش دهند. مهمترین شکلهای پاداش اقتصادی کمک خارجی و نظامی هستند.

کمک خارجی یعنی انتقال پول، کالا، تکنولوژی یا کمک فنی از کمک‌دهنده به دریافت‌کننده به عنوان ابزاری در سیاست سده‌های متمادی در روابط خارجی به‌کار گرفته شده است. این ابزار در گذشته بیشتر برای منافع سیاسی کوتاه‌مدت به کار می‌رفت تا برای اصول بشردوستانه یا توسعه اقتصادی بلندمدت. در سده هجدهم، دولتمردان به‌طور منظم به همتایان خارجی خود برای انجام‌دادن برخی خدمات «هدیه» یا رشوه نقدی پیشنهاد می‌کردند. حکومتها همچنین از ابزار کمک نظامی به شکل کمکهای مالی یا در اختیارگذاشتن افراد و دادن تجهیزات استفاده می‌کردند. در سراسر سده‌های هجدهم و نوزدهم انگلیسی‌ها اغلب مایل نبودند هزینه نگاهداری ارتشهای ثابت و بزرگ را برعهده گیرند؛ در عوض پول، تجهیزات ونیروی دریایی را فراهم می‌کردند و متحدانشان نیز نیروهای زمینی را به‌وجود می‌آوردند و اکثر نبردهای زمینی را انجام می‌دادند. در بیشتر اتحادهای سده هجدهم مقرراتی برای کمک مالی درنظرگرفته شده بود. برای مثال بریتانیا در معاهده ورمز* به سال ۱۷۴۳ به اتریش قول داد علاوه‌بر در اختیارگذاشتن ۱۲۰۰۰ نظامی، مبلغ ۳۰۰۰۰۰ پوند به آن دولت کمک کند.

انگلیسی‌ها بانی سیاستهایی بودند که هدف آنها عمدتاً پیشبرد توسعه اقتصادی بلندمدت بود. آنان از طریق برنامه‌های توسعه و رفاه مستعمره** که از دهه ۱۹۳۰ آغاز شد کوشیدند اقتصاد مستعمرات را متنوع گردانند و آنها را برای استقلال سیاسی و اقتصادی آماده کنند. پس از جنگ جهانی دوم، ایالات متحده به‌عنوان یک کمک‌دهنده مهم ابتدا با کمک به بازسازی اقتصاد کشورهای اروپاییِ خسارت‌دیده از جنگ ـ که برای آن آمریکاییان ۱۲ میلیارد

---

*. Treaty of Worms.

**. Colonial Development and Welfare Programs.

دلار در برنامه احیای اروپا صرف کردند ـ و بعداً با کمک به کشورهای در حال توسعه به منظور ایجاد نیروهای نظامی نو و گام‌نهادن در راه طولانی رشد اقتصادی و صنعتی‌شدن جای بریتانیا را گرفت. پس از مرگ استالین در سال ۱۹۵۳ شوروی به گروه رو به گسترش دولتهایی پیوست که به کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین کمک مالی و تکنولوژیک می‌کردند. امروزه تقریباً همه دولتهای صنعتی جهان دست‌کم سهمی از ثروت و مهارتهای خود را در اختیار دیگران می‌گذارند. اکثر برنامه‌های کمک به صورت تعهدات دوجانبه‌ای هستند که به‌طور مستقیم میان کمک‌دهندگان و دریافت‌کنندگان مورد توافق قرار می‌گیرند؛ اما سازمانها و برنامه‌های کمک چندجانبه‌ای مانند بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه و برنامه کمک فنی ملل متحد* نیز وجود دارند که از طریق آنها دولتهای صنعتی عضو سازمان ملل متحد افراد دارای مهارت ویژه را در اختیار دولتهای در حال توسعه عضو این سازمانها می‌گذارند. گرچه این برنامه‌های چندجانبه در دهه گذشته با سرعت رشد یافته‌اند، ارزش آنها هنوز کمتر از ۲۵ درصد کمکهایی است که کشورهای صنعتی به جهان سوم اعطا می‌کنند.

این جریان انتقال سرمایه، تکنولوژی، مهارتها و تجهیزات نظامی از کشورهای صنعتی به جهان در حال توسعه، چقدر اهمیت دارد؟ در سال ۱۹۵۸ کل کمکهای پرداختی دوجانبه و چندجانبه، بدون احتساب کمکهای نظامی به حدود ۳۶ میلیارد دلار بالغ می‌شد. این مبلغ تنها ۵ درصد سرمایه‌گذاری در کشورهای در حال توسعه است و بنابراین کلاً جنبه حاشیه‌ای دارد. به هرحال، بسیاری از کشورها به میزان زیاد و به منابع و کمک خارجی وابسته‌اند. کمکی که بیست‌وهفت کشور، اکثراً آفریقایی، دریافت می‌کنند، ۱۰٪ تولید ناخالص ملی آنها یا بیشتر را تشکیل می‌دهد. کاستن از این مقدار کمک یا قطع آن، می‌تواند به فاجعه اقتصادی منجر شود. دولتهای مزبور واقعاً به این کمکها متکی هستند.[۱۱]

---

*. United Nations Technical Assistance Program.

11. OECD, *Twenty-Five Years of Development*, p. 128.

جدول ۹ـ۱: عملکرد ارائه‌دهندگان اصلی کمک خارجی در سالهای ۷۱ـ۱۹۷۰ و ۱۹۸۴ـ۱۹۸۳

کشور ترتیب تقدم در سال ۸۴ـ۱۹۸۳)	میزان کمکهای رسمی توسعه (به‌میلیون‌دلار به‌قیمتهای سال ۱۹۸۳)		سهم آن در کمکهای رسمی توسعه درسطح جهان		نسبت کمکهای رسمی توسعه به‌تولید ناخالص ملی	
	۷۱ـ۱۹۷۰	۸۴ـ۱۹۸۳	۷۱ـ۱۹۷۰	۸۴ـ۱۹۸۳	۷۱ـ۱۹۷۰	۸۴ـ۱۹۸۳
۱. ایالات متحده	۷۰۴۵	۸۲۳۶	۴۶/۳	۲۲/۲	۰/۵۶	۰/۲۴
۲. ژاپن	۱۵۶۸	۴۰۲۷	۳/۰	۱۰/۹	۰/۲۲	۰/۳۴
۳. عربستان‌سعودی	۴۸۶	۳۵۲۶	۲/۱	۵)۹	۵/۳۱	۳/۲۹
۴. آلمان‌غربی	۱۶۸۴	۳۱۰۸	۷/۴	۸/۴	۰/۳۳	۰/۴۷
۵. اتحادشوروی	۲۰۲۳	۲۶۵۰	۷/۹	۷/۱	۰/۱۵	۰/۲۶
۶. فرانسه	۱۷۲۰	۲۶۱۷	۷/۸	۷/۳	۰/۴۶	۰/۵۱
۷. انگلستان	۱۵۲۳	۱۵۷۸	۶/۷	۴/۳	۰/۴۲	۰/۳۴
۸. کانادا	۸۸۵	۱۵۴۴	۳/۹	۴/۲	۰/۴۱	۰/۴۸
۹. هلند	۵۸۷	۱۲۸۸	۲/۶	۵)۳	۰/۶۰	۰/۹۶
۱۰. ایتالیا	۴۰۹	۱۰۰۹	۸)۱	۲/۷	۰/۱۷	۰/۲۸
۱۱. سوئد	۲۷۷	۷۴۸	۱/۲	۲/۰	۰/۴۱	۰/۸۲
مجموع دولتهای عضو جامعه اقتصادی اروپا	۷۱۲۹	۱۱۸۳۴	۳۱/۲	۳۱/۹	۰/۴۲	۰/۵۲
مجموع دولتهای عضو اوپک	۱۰۵۳	۵۰۲۷	۴/۶	۱۳/۶	۰/۷۸	۰/۹۵
مجموع دولتهای عضو شورای همیاری اقتصادی	۲۵۹	۳۱۳۵	۱۱/۳	۸/۵	۰/۱۵	۰/۲۱
کل جهان	۲۲۸۱۷	۳۷۰۴۹				

منبع: OECD, Twenty-Five Years of Development Cooperation: A Review (Paris: OECD, 1985), p. 93.

اما اینکه آیا فلان کشورها، فلان مقدار کمک را دریافت کنند یا نه، ممکن است امروز نسبت به گذشته تفاوت چندانی نکرده باشد. یک دلیل آن است که تعداد کمک‌دهندگان در دو دهه گذشته به‌طور اساسی افزایش یافته است. در دهۀ ۱۹۶۰ تنها تعداد انگشت‌شماری از کشورهای صنعتی، به رهبری ایالات متحده، برنامه‌های کمک اقتصادی داشتند که بیش از یک یا دو مستعمره سابق را دربر می‌گرفت. در دهه ۱۹۸۰ حدود سی کشور کمک اقتصادی می‌دادند که دریافت‌کنندگانِ آنها پانزده کشور یا حتی بیشتر بودند. این گرایش به‌معنای آن است که اکثر دریافت‌کنندگان، منابع کمک خود را متنوع ساخته‌اند و بنابراین کمتر به یک کمک‌دهنده متکی هستند. به‌علاوه موقعیت کمک‌دهندگان عمده، بویژه ایالات متحده، به‌طور چشمگیری تضعیف شده است. جدول ۹ـ۱ اطلاعاتی را در مورد تلاشهای دولتها در زمینه اعطای کمک، میزان کمکها و نسبتهای کلی آنها به‌طور مقایسه‌ای به دست می‌دهد.

ارقام مزبور تنزل نسبی مقام ایالات متحده و به میزان کمتر، اتحاد شوروی به‌عنوان کمک‌دهندگان اصلی را نشان می‌دهد. ایالات متحده به‌تنهایی به‌عنوان بزرگترین کمک‌دهنده باقی مانده اما سهم آن در کمک رسمی برای توسعه از ۴۶/۳ به ۲۲/۲ درصد تنزل پیدا کرده است. سهم ژاپن و عربستان سعودی در سالهای ۱۹۸۴ـ۱۹۸۳ با همدیگر تقریباً برابر با ایالات متحده بود. براساس تولید ناخالص ملی، ایالات متحده یکی از پایین‌ترین سهم‌ها را دارد، یعنی تنها ۰/۲۴ درصد تولید ناخالص ملی آن دولت، به کمک اقتصادی خارجی اختصاص می‌یابد. ارقام مربوط به اتحاد شوروی نیز پایین است، برعکس هلند و سوئد، همین‌طور کشورهای عربِ عضو اوپک، تقریباً ۱ درصد تولید ناخالص ملی خود را برای این منظور اختصاص می‌دهند.

مؤثربودن کمک به صورت پاداش، به‌عنوان ابزاری که می‌توان برای هدفهای سیاسی کوتاه‌مدت به کار گرفت، نه‌تنها به میزان سهم کمک‌دهندگان، بلکه به دریافت‌کنندگان آن نیز بستگی دارد. دریافت‌کنندگان چه کسانی هستند؟ در دو دهۀ گذشته دریافت‌کنندگان عمده عبارت بودند از مصر، اسرائیل، هند، اندونزی، بنگلادش، پاکستان، ترکیه و تانزانیا. نکته قابل ذکر آن

است که اکثر این کشورها برای کمک‌دهندگان ارزش استراتژیک ویژه‌ای دارند. تقریباً ۳۰ درصد کمک ایالات متحده را تنها سه دولت اسرائیل، مصر و ترکیه دریافت می‌کنند. تقریباً ۸۰ درصد کمک اتحاد شوروی میان متحدانش، بویژه ویتنام، کوبا، اتیوپی، مغولستان و کامبوج، توزیع می‌شود. هند تنها کشور غیرکمونیست است که کمکهای زیادی از شوروی دریافت می‌کند. بسیاری از کمک‌دهندگان کمک خود را به دولتهای محدودتری اختصاص می‌دهند. در سالهای ۱۹۶۱ـ ۱۹۶۰ ایالات متحده به بیست‌وپنج کشور کمک می‌کرد؛ در سالهای ۱۹۸۳ـ ۱۹۸۲ هجده کشور کمکهای اقتصادی ایالات متحده را دریافت کردند. برعکس، برنامه‌های کمکهای اقتصادی کشورهای کوچک نه‌تنها از نظر کل مبلغ، بلکه همچنین از نظر تعداد دریافت‌کنندگان به‌طور قابل ملاحظه‌ای رو به ازدیاد است. در سالهای ۱۹۶۱ـ ۱۹۶۰ کانادا تنها به سه کشور کمک می‌کرد در حالی‌که این تعداد امروزه به هجده کشور افزایش یافته است. همین‌طور درسالهای ۱۹۶۱ـ ۱۹۶۰ تنها دو دولت از بلژیک کمک دریافت می‌کردند. اما در سالهای ۱۹۸۳ـ ۱۹۸۲ این تعداد به شانزده‌رسید.[۱۲]

نتیجه‌گیری ما باید آن باشد که الگوهای جریان کمک در سراسر جهان پراکندگی روزافزونی را از نظر کمک‌دهندگان و کمک‌گیرندگان نشان می‌دهد. معدودی از کشورها (مانند اسرائیل، مصر و کوبا) به میزان زیاد متکی به یک منبع کمک، باقی مانده‌اند. براین اساس آنها دست‌کم در مقابل خاتمه‌یافتن یا تهدید به قطع کمک، بالقوه آسیب‌پذیرند؛ از یک دیدگاه مثبت‌تر آنها امتیازات اقتصادی و دیپلماتیک متعددی از کمک‌دهندگان می‌گیرند. اینها در واقع پاداشهای مؤثری هستند. اما برای اکثر کشورهای در حال توسعه دیگر، اثر سیاستهایی که کشوری واحد در اعطای کمک اتخاذ می‌کند، نسبتاً رو به کاهش است. در وضعیتی که کشورِ هدف، از بیست کشور کمک دریافت می‌کند، پیشنهاد کمک به‌عنوان پاداش در برابر منافع یا امتیازات سیاسی کوتاه‌مدت باید بسیار چشمگیر باشد.

---

۱۲. منبع: *Ibid.*, pp. 300-15

انواع کمکهای خارجی

برنامه‌های کمک دوجانبه به چهار نوع اصلی تقسیم می‌شوند؛ ۱. کمک فنی؛ ۲. برنامه‌های کمک بلاعوض و واردکردن کالا؛ ۳. وامهای مربوط به توسعه؛ و ۴. کمک اضطراری بشردوستانه. کمکهای فنی به‌عنوان کم‌هزینه‌ترین انواع برنامه‌های کمک، برای انتشار دانش و مهارت در نظر گرفته می‌شوند. اشخاصی با کیفیتهای خاص برای آگاهی‌دادن در مورد برنامه‌های گوناگون ازکشورهای صنعتی به خارج می‌روند. برخی برنامه‌ها و سازمانهای مشهور آمریکایی مانند «اصل چهار»* و سپاه صلح** برنامه‌هایی مانند کنترل مالاریا، احیای زمین، جاده‌سازی و توسعه تسهیلات بهداشتی، آب‌رسانی و آموزشی داشتند. برخی برنامه‌های کمک فنی بر توانایی‌های مربوط به اداره امور عمومی- یعنی افزایش مهارت در زمینه مدیریت و سازماندهی- و اجرای قانون نیز تأکید داشته‌اند. در حالی‌که هزینه‌های این برنامه‌ها نسبتاً کم است اثر آنها در حوزه‌های خاص می‌تواند بسیار زیاد باشد. پیشرفتهای مهم درحوزه کشاورزی مانند آثار «انقلاب سبز» در هند، و توسعه ماهیگیری (بنابراین افزایش مصرف پروتئین) موفقیتی قابل ذکر در دهه‌های اخیر بوده است.

برنامه‌های کمک بلاعوض و واردکردن کالا، شیوه‌های مرجح انتقال سرمایه و کالا تا اواخر دهۀ ۱۹۵۰ بودند. آنها کاملاً جنبه هدیه داشتند و بازپرداخت اقتصادی موردانتظار نبود. قسمت اعظم کمک آمریکا به برنامه احیای اروپا (طرح مارشال) و برنامه امنیت متقابل به این شکل اعطا می‌شد. براساس قانون عمومی شماره ۴۸۰، که به برنامه «غذا برای صلح» نیز مشهور است، ایالات متحده سالانه میلیونها تن مازاد مواد غذایی خود را در خارج توزیع می‌کرد و دریافت‌کنندگان برای آنها بهای اندکی به پول خود، به جای دلار می‌پرداختند. مبالغ دریافتی معمولاً در صندوق ویژه‌ای نگاهداری می‌شد تا برای طرحهای توسعه اقتصادی به کشورهای دریافت‌کننده آن مواد مجدداً وام داده شود. این مبادلات همزمان شامل کمک بلاعوض،

---

*. Point Four.

**. Peace Corps.

سوبسید و وام می‌شود.

اکثر کمک‌دهندگان، جز در مورد سخت‌افزار نظامی و کمک اضطراری، اعطای کمکهای کاملاً بلاعوض را دیگر کنار گذاشته‌اند. بخش اعظم برنامه‌های کمک دوجانبه، همین‌طور برنامه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در زمینه توسعه، به صورت وام است. از نظر فنی، این نوع پرداخت به هیچ‌وجه کمک محسوب نمی‌شود، زیرا انتظار بازپرداخت آن می‌رود. وام اساساً مبادله‌ای تجاری است، بویژه از آنجا که اکثر کمک‌دهندگان اصرار دارند کالاها و خدماتی که از طریق وام در اختیار دریافت‌کننده قرار می‌گیرد از آنها خریداری شود. اصطلاح «کمک مقیدکننده»* به همین معنی است؛ این دربایستی است که به تجارت و روابط بازرگانی آینده میان کمک‌دهنده و دریافت‌کننده تحرک می‌بخشد و بنابراین در خدمت منافع اقتصادی کمک‌دهنده است. «قید» مزبور حتی ممکن است شامل شرطی شود که به موجب آن دریافت‌کننده برای حمل‌ونقل کالاهای خریداری‌شده تنها از خدمات کمک‌کننده استفاده نماید. بنابراین تفاوت میان قیمتهای پرداختی برای کالاها و خدماتی که از وام‌دهنده گرفته می‌شود و قیمتهایی که دریافت‌کننده براساس پیشنهادهای رقابتی بین‌المللی برای آن کالاها و خدمات می‌پردازد، مزیت وام محسوب می‌شود.

اکثر وامهای دوجانبه تا جایی کمک محسوب می‌شوند که نرخ بهره و دیگر شرایط بازپرداخت آنها آسانتر از وامهایی باشد که نهادهای بانکی تجاری عادی در اختیار دریافت‌کننده قرار می‌دهند. بسیاری از وام‌دهندگان دوره‌های یک، پنج و حتی ده ساله را به‌عنوان مهلتی درنظر می‌گیرند که طی آن بازپرداخت انجام نمی‌شود، همچنین نرخهای بهره به صورت امتیازی و فرصتهای سخاوتمندانه برای تنظیم مجدد بازپرداختها را پیش‌بینی می‌کنند. در بعضی موارد کمک‌دهندگان از اعطای وام به کشورهایی که با فشارهای شدید ناشی از بدهی‌ها مواجه هستند، به سادگی صرف‌نظر کرده‌اند.

---

*. Tied Aid.

اکثر حکومتها مبالغ خاصی را به برنامه کمک بشردوستانه اضطراری اختصاص می‌دهند. این مبالغ به‌منظور ارائه کمک در صورت بروز مصائب طبیعی مانند زلزله، سیل و آتش‌فشانی درنظر گرفته می‌شوند. کمک رسمی دولتی اغلب با در اختیار قراردادن پول و نیروی انسانی سازمانهای داوطلبانه، مانند صلیب سرخ بین‌المللی، و توسل به عموم مردم تکمیل می‌شود. در قحطی اتیوپی و سودان طی سالهای ۱۹۸۶-۱۹۸۴ مردم بسیاری از کشورها، از جمله برخی کشورهای جهان سوم، با کمکهای اهدایی خود صدها میلیون دلار ملزومات امدادی و پشتیبانی لجستیکی فراهم آوردند.

اهداف برنامه‌های کمک خارجی

برنامه‌های رسمی کمک خارجی مانند بسیاری از اقدامهای مربوط به سیاست خارجی، هدفهای چندگانه‌ای را دنبال می‌کنند. هدفهای بلندمدت و کلی آنها عبارت‌اند از: کمک به کشورهای در حال توسعه، برای تحرک‌بخشیدن به اقتصاد خود به منظور رشد مداوم اقتصادی؛ کمک به کاستن از بدترین نمودهای فقر، سوءتغذیه، و نبود امکانات اجتماعی؛ و به‌عنوان نتیجه‌ای استراتژیک، ایجاد ثبات سیاسی- یعنی کاهش کشاکش داخلی و برخورد بین‌المللی. در تأیید روابط علت و معلولی فرض‌شده بالا، شواهد تجربی زیادی وجود ندارد (برای مثال احتمال وقوع خشونت داخلی بیش از همه هنگامی است که کشورها بسرعت توسعه پیدا می‌کنند و نه هنگامی که در فقر شدید بسر می‌برند). اما این روابط بخشی از افسانه‌ای است که در مورد اکثر برنامه‌های کمک، گفته می‌شود.[۱۳]

هدفهای بلندمدت کلی برنامه‌های کمک هرچه باشند، کمک‌دهندگان مهم معمولاً بیشتر به دولتهایی توجه دارند که به آنها نزدیکترند. این امر را الگوهای توزیع کمک نشان می‌دهد. قسمت اعظم کمک شوروی به متحدان و پیروانش در جهان سوم داده می‌شود؛ بیشترین بخش

13. Hans J. Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *The American Political Science Review*, 56 (1962), pp. 301-9.

کمک اوپک به کشورهای مسلمان اعطا می‌گردد و بخش بزرگی از کمک آمریکا به متحدان یا دوستان اصلی آن مانند اسرائیل (که کشوری در حال توسعه نیست)، مصر و ترکیه اختصاص دارد. آمارهای مربوط به توزیع کمک در دههٔ ۱۹۸۰ بروشنی آشکار می‌سازند که نیاز به‌عنوان معیاری برای کمک به‌طور چشمگیری عقب‌تر از ملاحظات سیاسی و استراتژیک قرار دارد، این امر دست‌کم در مورد برنامه‌های کمک خارجی قدرتهای بزرگ صادق است. کمک‌دهندگان کوچک مانند سوئد، کانادا و هلند در قیاس با قدرتهای بزرگ درصد بیشتری از کمکهای خود را میان کشورهای کم‌درآمد توزیع می‌کنند و انگیزه‌های سیاسی آنها کمتر آشکار است.

به‌طورکلی، کمک‌دهندگان، کمک را عمدتاً برای نشان‌دادن موافقت خود با سیاستهای داخلی یا خارجی دریافت‌کننده، برای نمادین ساختن روابط مبتنی‌بر اتحاد و به منظور حمایت از آن رژیمهای دوست به کار می‌گیرند که از لحاظ اقتصادی یا به‌خاطر مخالفتهای داخلی در وضع دشواری بسر می‌برند. آثار جنبی روابط مبتنی‌بر کمک عبارت‌اند از نفوذ سیاسی، اهرم قرارگرفتن احتمالی این روابط (یعنی تهدید به کاهش برنامه‌های کمک یا خاتمه‌دادن به آنها)، گسترش فرصتهای تجاری برای آینده میان کمک‌دهنده و دریافت‌کننده کمک و سرانجام احساس رضایت از مشاهده این امر که برنامه کمک به طور اساسی سبب بهبودهای فوری اقتصادی و اجتماعی می‌شود.

هدفهای بلندمدت و کوتاه‌مدت کمک‌دهندگان هر چه باشد، ما باید همچنین درنظر داشته باشیم که دریافت‌کنندگان، دولتهای دارای حاکمیت و با اولویتها و مقاصد خاص خود هستند. کمک‌دهندگان نمی‌توانند دقیقاً دستور بدهند وامها یا کمکهای بلاعوض آنها چگونه به مصرف برسد و نیازهایی که دریافت‌کننده در ذهن دارد همیشه با انتظارهای کمک‌دهندگان منطبق نیست. به همین دلیل اغلب به اتلاف در برنامه‌های کمک، فساد، و شایع بودن طرحهای بزرگی که به نظر می‌رسد بازده اقتصادی بلندمدت اندکی دارند اشاره می‌شود. ملاحظات حیثیتی و چشمگیربودن ممکن است در ذهن برخی حکومتهای دریافت‌کننده به‌طورکلی جایگاهی

بلندتر از انتظارات کمک‌دهندگان داشته باشد. طرحهای پر زرق‌وبرقی که در سراسر کشور گسترده‌اند به مردم نشان می‌دهند که حکومتشان نوسازی را دنبال می‌کند و قادر است نمادهای یک ملت صنعتی قدرتمند را در اختیار داشته باشد. به گفته هانس مورگانتا:

«کمک حیثیتی یا رشوه به شکل جدید در این واقعیت اشتراک دارند که هدف واقعی کمک نیز در پس قصد ظاهری توسعه اقتصادی یا کمک نظامی پنهان شده است. یک کارخانه فولادسازی که سودآور نیست یا فعالیت ندارد، بزرگراهی که در آن تردد صورت نمی‌گیرد و راه به جایی نمی‌برد، خط هواپیمایی که افراد خارجی آن را اداره می‌کنند و ضرر می‌دهد، اما پرچم کشور دریافت‌کننده کمک را دارد ـ همه به ظاهر هدف توسعه اقتصادی را دنبال می‌کنند و در شرایطی متفاوت ممکن است چنین باشد. به هرحال، عملاً آنها هیچ نقش اقتصادی مثبتی ایفا نمی‌کنند. موجودیت آنها بیشتر مدیون تمایل غالب در بسیاری از ملتهای توسعه نیافته برای داشتن چیزی است که نمادهای چشمگیر و دستاوردهای پیشرفت صنعتی نامیده می‌شوند تا سرمایه‌گذاری برای برآوردن نیازهای اقتصادیِ عینی کشور... آنها نقشی را ایفا می‌کنند که کلیساهای جامع برای شهرهای سده میانه و قلعه فئودالی یا قصر پادشاه برای دولت مطلقه ایفا می‌کرد.»[۱۴]

برخی رژیمها چنان ضعیف‌اند و ملتهایی که این رژیمها می‌کوشند بر آنها حکومت کنند به‌قدری چند پاره‌اند که باید با کمکهای حکومتهای خارجی سرپا نگاه داشته شوند. این کمکهای حیاتی، اعم از اقتصادی و نظامی، به منظور ارائه حداقل خدمات اساسی است که یک نظم سیاسی را سر پا نگاه می‌دارد. حکومت «انقلابی» دست‌نشانده شوروی در افغانستان به‌قدری از نظر نظامی و اداری ضعیف است که برای مقابله با شورشیان روستایی و قبیله‌ای ناهماهنگ و دارای تجهیزات اندک به کمک حدود ۱۱۰ هزار ارتشی و مشاور نظامی شوروی و هزاران کارگزار اهل این کشور نیاز دارد. حتی هندوستان که منابع اضافی زیادی ندارد، به نپال و بوتان کمک اقتصادی و نظامی می‌دهد تا حکومتهای محلی این دو کشور بتوانند به نیازهای اولیه نوسازی

14. *Ibid.* pp. 303,304.

پاسخ گویند. نتیجه جنبی مهم آن حفظ نفوذ دیپلماتیک در این کشورهای کوچک همسایه است که حائلی میان هندوستان و چین می‌باشند. شاید عالی‌ترین پاداش در سیاست خارجی کمک به یک رژیم برای باقی‌ماندن در قدرت باشد.

اگر رژیمی خاص، قول بدهد که اصلاحات سیاسی به‌عمل آورد می‌توان با تخصیص سهم بیشتری از کمک، به آن پاداش داد یا اگر این اصلاحات را به اجرا درنیاورد می‌توان آن را تهدید به کاستن از میزان کمک کرد. در سال ۱۹۶۳ برای حکومت آمریکا مسلم شد تا هنگامی که رژیم نگودین دیم Ngo Dinh Diem در سایگون همچنان به صورت یک دیکتاتوری مطلقه عمل می‌کند، جنگ علیه ویت‌کنگ نمی‌تواند به‌طور موفقیت‌آمیزی دنبال شود. نمایندگان دیپلماتیک آمریکا مکرر از دیم و مشاورانش خواستند آزادی‌های مدنی اساسی را در کشور رعایت کنند و به دیگر گروههای سیاسی اجازه اظهارنظر در سیاستگذاری بدهند. هنگامی که دیم مصرانه از پذیرفتن نظر آمریکا امتناع ورزید، ایالات متحده با کاهش‌دادن کمکهای خارجی خود بتدریج شروع به اعمال فشار کرد. نخست، تأمین مالی برای صادرات غیرنظامی به ویتنام جنوبی را متوقف ساخت و بعداً از ادامه پرداخت وجه برای نیروهای ویژه ویتنامی که به‌جای جنگیدن با ویت‌کنگ‌ها بیشتر به آزار گروههای ضد نگو دین دیم می‌پرداختند، امتناع ورزید. سرانجام تجدید موافقتنامه سالانه درخصوص اعطای بلاعوض مواد غذایی مازاد را «به تعویق انداخت». تا پایان سال، کمک آمریکا به این کشور جنوب شرقی آسیا ۷۵ درصد کاهش یافت. این اقدامها که با مبارزه دیپلماتیک و تبلیغاتی علیه رژیم دیم هماهنگ شده بود، بی‌تردید اثر مهمی در کودتای بعدی داشت که در آن، ارتش ویتنام جنوبی رژیم دیم را واژگون کرد.

کمک‌دهندگان عمده بندرت از کمک به شکلی این‌چنین خشن و آشکار برای مداخله در سیاستهای داخلی دریافت‌کننده استفاده می‌کنند. اما در واقع همه حکومتها لازم دیده‌اند که گاه به این طریق عمل کنند. جون نلسون برخی راههای دیگر را برمی‌شمارد که از طریق آنها می‌توان کمک را برای تأثیر بر روندهای سیاسی داخلی دریافت‌کننده- در کوتاه‌مدت- به کار گرفت:

۱. کمک که معمولاً به شکل سوبسید برای واردکردن کالا است، می‌تواند برای به دست‌آوردن فرصت مورد استفاده قرار گیرد. حکومت جدیدی که به قدرت می‌رسد درمی‌یابد که با تورمی شدید، خزانه‌ای تهی، یا تراز پرداختهایی غیرمنطقی مواجه است. سوبسید یک کمک‌دهنده می‌تواند حکومت را از وضعیت بحرانی نجات دهد و برای تنظیم برنامه‌های مربوط به کنترل اقتصادی، فرصت لازم را در اختیار آن بگذارد.

۲. یک کمک‌دهنده همچنین می‌تواند مبالغی را جهت مقابله با مسائل اقتصادی یا سیاسی خاص مانند بیکاری، به‌عنوان کمک در اختیار یک حکومت قرار دهد.

۳. گاه اعطای کمک می‌تواند در یک زمان حساس صورت گیرد، بنحوی که بر نتیجه یک انتخابات اثر بگذارد. برای مثال در سال ۱۹۶۴ ایالات متحده برنامه‌ای را برای کمک به شیلی، که با مسئله جدی تورم روبه‌رو بود، تنظیم کرد. اعطای کمک چند هفته پیش از انتخاباتی صورت گرفت که در آن آلنده نامزد مارکسیست (که بعداً در سال ۱۹۷۰ به ریاست جمهوری برگزیده شد) امکان خوبی برای شکست‌دادن نامزد چپ میانه‌رو مورد حمایت ایالات متحده، داشت.

۴. کمک می‌تواند درپی یک کودتا به حالت تعلیق درآید. ایالات متحده تقریباً این کار را در آمریکای لاتین به‌طور عادی به‌منظور تشویق تغییر حکومت براساس قانون اساسی و جلوگیری از اقدام نظامی برای به دست‌گرفتن حکومت انجام داده است.[۱۵]

نمونه‌هایی نیز که در آنها تغییر در برنامه کمک، به منظور تغییر سیاست خارجی یک دریافت‌کننده، صورت می‌گیرد فراوان است. در سال ۱۹۷۳، پس از آنکه حکومت اندونزی امکانات خود را برای دست‌یافتن به هدف خویش در مورد «خردکردن» مالزی بسیج کرد، ایالات متحده تصمیم گرفت تقریباً تمام کمکهای اقتصادی و نظامی خود به این دولت را قطع کند. همین‌طور اتحاد شوروی، پس از آنکه دولت چین شروع به انتقاد از رهبری شوروی در جنبش کمونیستی جهانی کرد، بتدریج هزاران تکنسین خود را از این کشور خارج نمود و از اعطای

15. Joan Nelson, *Aid, Influence, and Foreign Policy* (New York: Macmillan, 1968).

میلیونها روبل کمک امتناع ورزید. روس‌ها مدعی بودند که دولت چین از آنها خواسته بود افراد اعزامی برای کمک، آن کشور را ترک گویند، اما احتمال دارد که حکومت شوروی اقدام به کاستن از کمک اقتصادی را به‌عنوان ابزاری جهت وادارکردن دولت چین به تغییر سیاستهای داخلی و خارجی، همین‌طور موضعگیری خود در مورد مسائل ایدئولوژیک به کار گرفته باشد. در سال ۱۹۶۰ اتحاد شوروی به‌طور جدی کمکهای نظامی خود به چین را نیز متوقف کرد. بنابراین چینیان را از سلاحهای جدید و قطعات یدکی موردنیاز محروم ساخت و بویژه برنامه چین برای ساختن سلاحهای هسته‌ای را کند کرد.

در جدول ۹-۲ هدفهای چندگانه انواع مختلف برنامه‌های کمک دوجانبه به‌طور فشرده آمده است. از آنجا که در پس برنامه‌های کمک انگیزه‌ها و انتظارات گوناگونی قرار دارد، ارزیابی مؤثربودن آنها مشکل است. ما در پایان این فصل چند عقیده مبتنی‌بر تجربه را توضیح خواهیم داد. اینجا کافی است مجدداً تأکید کنیم که کمک به‌عنوان ابزار سیاست خارجی مقاصد فراوانی دارد، که اکثر آنها را می‌توان پاداشهای بلندمدتی تلقی کرد که به برنامه‌های دولتهای دریافت‌کننده، در زمینه توسعه، کمک می‌کند. اما غیر از کمک بشردوستانهٔ اضطراری، برنامه‌های کمک برای پشتیبانی از هدفهای سیاسی کوتاه‌مدتِ کمک‌دهندگان، همین‌طور دریافت‌کنندگان نیز در نظر گرفته می‌شوند. این کمکها ممکن است فقط راههای نمادین یا مختلف «اظهار وجود» در خارج باشند، اما در همه موارد نتایج جنبی مورد انتظار از این کمکها، دست‌کم در برنامه‌های کمک دوجانبه، در خدمت منافع تجاری یا دیپلماتیک کمک‌دهندگان یا هر دو می‌باشند. همان‌طور که نشان داده شد، توزیع کمک در جهان امروز نشان می‌دهد که ملاحظات سیاسی و امنیتی زیربنای بخش مهمی از برنامه‌های کمک، بویژه برنامه‌های کمک قدرتهای بزرگ را تشکیل می‌دهد. در برخی موارد، قدرتهای بزرگ برای مقاصد کوتاه‌مدت، مانند تغییر سیاستهای داخلی یا خارجی دریافت‌کنندگان، به دست‌آوردن حمایت در رأی‌گیری‌های حساس در سازمان ملل متحد و سازمانهای منطقه‌ای، یا جلب حمایت برای حفظ رژیمی که قدرت را در دست

دارد، در برنامه‌های کمکِ خود تغییراتی به‌وجود می‌آورند. تنها کمکهایی که اکثراً بی‌غرضانه است، کمک اضطراری بشردوستانه و کمک کمک‌دهندگان کوچکتر به کشورهایی است که بزرگترین نیازهای اقتصادی را دارند.

جدول ۹ـ۲ هدفهای کمک‌دهنده از برنامه‌های کمک اقتصادی دوجانبه

محدوده زمانی	هدفهای اصلی	نتایج جنبی مورد انتظار	انواع کمک‌دهندگان
بلندمدت	۱. توسعه اقتصادی؛ کاهش فقر	۱. ثبات سیاسی	۱. غربی
		۲. تقویت دموکراسی	۲. غربی
	۲. خودکفایی دریافت‌کننده	۳. سرعت یافتن روند تاریخی به‌سوی سوسیالیسم	۳. اتحاد شوروی
	۴. همبستگی عربی و اسلامی	۴. دولتهای عربِ عضو اوپک	
میان‌مدت	۱. ادامه حضور دیپلماتیک درکشور دریافت‌کننده	۱. فرصتهای بازرگانی و تجاری	۱. همه کمک‌دهندگان
	۲. نمادی برای دوستی‌ها و تعهدات نسبت به دریافت کنندگان و حمایت از آنها	۲. تقویت روابط دوجانبه	۲. همه کمک‌دهندگان
	۳. ادامه حضور در جریان سیاستهای داخلی و خارجی دریافت‌کننده و نفوذ بر آنها		۳. قدرتهای بزرگ
فوری	۱. تغییر سیاستهای داخلی و یا خارجی کنونی دریافت‌کننده	۱. جلب حمایت برای سیاستهای خارجی کمک‌دهنده	۱. قدرتهای بزرگ
	۲. حفظ یک رژیم دریافت‌کننده بر سر قدرت	۲. حمایت از هدفهای حیاتی کمک دهنده	۲. قدرتهای بزرگ
	۳. کمک اضطراری بشردوستانه	۳. رضامندی احتمالی آینده	۳. همه کمک‌دهندگان

فروش و تحویل وسایل نظامی

خیلی پیش از آنکه برنامه‌های کمک فنی و کمک خارجی پس از جنگ جهانی دوم متداول شود، حکومتها با ارائه کمک نظامی- یعنی تجهیزات، تسهیلات آموزشی، و افسران- یا با کمکهای مالی و اعطای وام به دوستان و متحدان خود برای خرید کالاها و خدمات نظامی کمک می‌کردند. امروزه بسیاری از دولتها،از جمله قدرتهای بزرگ، به کمک گیرندگان گوناگون، سلاح و قطعات یدکی تحویل می‌دهند، یا افراد و تسهیلاتی را برای آموزش در اختیار آنها می‌گذارند. غیر از اتحاد شوروی و ایالات متحده که به‌طور سنتی وسیع‌ترین برنامه‌های کمک نظامی را دارند، کشورهایی مانند سوریه و لیبی نیز برنامه‌هایی اساسی برای تسلیح و آموزش نظامی گروههای سازمان آزادیبخش فلسطین دارند؛ کوبا کمک مشابهی را در اختیار آنگولا، موزامبیک و ساندینیست‌های نیکاراگوئه می‌گذارد؛ هند به برنامه‌های کوچک نپال و بوتان برای تقویت نیروهای مسلح آنها کمک می‌کند؛ و در دهه ۱۹۶۰ تعدادی از کشورها برای نیروهای مسلح نوپای تانزانیا تجهیزات و تسهیلات آموزشی فراهم می‌آورند.

ایالات متحده در سال ۱۹۴۹ از طریق قانون کمک نظامی دفاعی (۱۹۴۹) بزرگترین برنامه‌های کمک نظامی را آغاز کرد. براساس برنامه کمک نظامی، به حکومت بیش از پنجاه کشور وام یا کمکهایی به صورت وسایل نظامی، قطعات یدکی و آموزش فنی داده شد. در چارچوب برنامه مزبور بیش از پانصدهزارنفر از افسران و دیگر افرادِ در خدمت ارتش از حدود یک‌صد کشور برای آموزش به ایالات متحده آمدند یا آموزشهایی در کشورهای خود دیدند.[۱۶] در زمان حکومت ریگان کل مبلغ مربوط به فروش یا اعطای اسلحه، کمک اقتصادی، آموزش، و تدارک قطعات یدکی سالانه تقریباً به ۸۰ میلیارد دلار بالغ شده است (این رقم در سال ۱۹۷۷، ۳/۸ میلیارد دلار بود). قسمت اعظم این افزایش، به خاطر اعتبارهای مربوط به فروش وسایل

---

۱۶. برای آگاهی از داده‌ها و جزئیات بیشتر، بنگرید:
Eenest Graves and Stephen A. Hildreth, eds., *U.S. Security Assistance* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1985), Chap. 1.

نظامی بوده است. بزرگترین دریافت‌کنندگان این کمک اسرائیل، مصر، یونان، ترکیه، اسپانیا، پاکستان، کره‌جنوبی و عربستان سعودی بوده‌اند.

اتحاد شوروی نیز برنامه‌های مشابهی دارد که در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به‌طور متوسط سالانه به ۳/۵ میلیارد دلار بالغ می‌شد.[۱۷] لیبی، الجزایر، عراق، اتیوپی، آنگولا و سوریه دریافت‌کنندگان اصلی کمکهای شوروی بوده‌اند.

این ارقام فروش سلاحهایی راکه اساساً برای مقاصد تجاری بوده است دربر نمی‌گیرند. تعدادزیادی از حکومتها و شرکتهای خصوصی سلاحهایی را در بازار آزاد می‌فروشند که ارزش آنها در اوایل دهه ۱۹۸۰ به بیش از ۲۱ میلیارد دلار رسید. ایالات متحده و اتحاد شوروی عرضه‌کنندگان اصلی این بازار بودند که هر کدام سالانه بیش از ۶ میلیارد دلار وسایل نظامی فروختند. کشورهای در حال توسعه حدود ۸۰ درصد این بازار را تشکیل می‌دهند که بیش از یک‌سوم آن در خاورمیانه و یک‌چهارم در آفریقاست. اتحاد شوروی به‌عنوان عرضه‌کننده مهم اسلحه جانشین فرانسه در آفریقا شده است، در حالی‌که فرانسه، آلمان غربی و ایتالیا در مجموع بیش از ایالات متحده در آمریکای لاتین اسلحه فروختند. بجز قدرتهای بزرگ کشورهایی مانند اتریش، بلژیک، برزیل، بلغارستان، آلمان شرقی، مجارستان، اسرائیل، دو کره، سوئد، رومانی، فنلاند، ژاپن و یوگسلاوی نیز در صدور و تحویل اسلحه فعال شده‌اند. در حالی‌که اکثر این عرضه‌کنندگان، سلاح را برای مقاصد تجاری می‌فروشند، افزایش آنها نشان می‌دهد که دریافت‌کنندگان فرصتهای بیشتری برای متنوع‌ساختن منابع تأمین اسلحه خود خواهند داشت و بنابراین کمتر به یک منبع متکی خواهند بود.[۱۸]

هدفهای عمده کمک نظامی تقویت بنیه نظامی دریافت‌کنندگان در برابر تهدیدهای داخلی و خارجی، و بنابراین کاهش این احتمال است که کمک‌دهندگان مجبور شوند نیروهای

---

17. John F. Cooper and Daniel Papp, eds. *Communist Nations' Military Assistance* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1983), p.44.

۱۸. برای جزئیات بنگرید: *Ibid.*, Chap. 1.

خود را برای دفاع از یک دوست یا متحد به کار گیرند. برای مثال، ایالات متحده سیستمهای جدید سلاحهای دفاعی را به قیمتهای ارزان به عربستان، دشمن سنتی متحد اصلی دیگر ایالات متحده در خاورمیانه، یعنی اسرائیل فروخته یا ارائه کرده است. هدف این کمک فراهم‌کردن امکان ایجاد قدرت دفاعی برای سعودی‌ها بوده است تا بدین‌وسیله از حوزه‌های نفتی سعودی در برابر هر مخالفی- در این مورد بویژه از جانب ایران- حفاظت کنند. اتحاد شوروی تاحدی به‌خاطر حفظ یک نقش دیپلماتیک در مسائل خاورمیانه و تاحدی برای شکل‌دادن به قدرت بازدارندهٔ سوریه در برابر اسرائیل، و تاحدی نیز برای به دست‌آوردن تسهیلات نظامی برای نیروهای خود در سرزمینهای سوریه، یمن جنوبی و اتیوپی کمک نظامی زیادی به این متحدان داده است. در جنگ عراق علیه ایران، عربستان سعودی مقداری اسلحه و بیش از آن پول در اختیار عراق گذاشت. هدف از این کمک گسترده، همان هدف سنتی پشتیبانی از یک متحد در برابر دشمن مشترک - در این مورد یک رژیم رادیکال شیعه- بود که در صورت شکست‌دادن عراق می‌توانست در وضعیت بهتری برای پیشبرد انقلاب مذهبی خود مستقیماً علیه سعودی‌های محافظه‌کار قرار گیرد.

دومین هدف عمده کمک نظامی حمایت از رژیمهایی است که با تهدید داخلی روبه‌رو هستند. برنامه‌های آموزش نظامی ممکن است شامل رهنمودهایی در مورد شیوه‌های مقابله با شورش (کمک آمریکا به تعدادی از کشورهای آمریکای لاتین)، کنترل آشوب یا توانایی کلی‌تر سرکوب‌کردن ناآرامی‌های داخلی شود. بخش مهمی از برنامه‌های کمک نظامی شوروی، آمریکا، کوبا، بریتانیا و فرانسه این هدفها را در نظر داشته‌اند، زیرا دریافت‌کنندگان اغلب با تهدید خارجی مواجه نیستند، بلکه رژیمهای بسیار بی‌ثباتی دارند که بدون حمایت خارجی فرو می‌پاشند. یکی از نتایج مهم بی‌ثباتی سیاسی بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نظامی‌شدن آنها بوده است. برخوردهای داخلی به همان اندازه کشاکشهای بین‌المللی عاملی مهم در افزایش برنامه‌های کمک بوده‌است.

کمکهای بلاعوض شکل بسیار آشکار پاداش، و نماد قوی حمایت از رژیمهای گوناگون است. مزایای کمک بلاعوض نظامی ممکن است، برخلاف کمکهای بلاعوض اقتصادی، بسیار آشکار و فوری باشد. در بعضی موارد آن کمکها امکان بقای یک رژیم را فراهم می‌آورند. در موارد دیگر کمک برای ممکن‌ساختن این امر که شکلی از امنیت محلی ایجاد شود به اندازه کافی و به‌موقع و مؤثر است، و بنابراین احتمال آن را کاهش می‌دهد که کمک‌دهندگان اصلی با لشکریان خود مداخله کنند.

به هرحال، کمک نظامی درست مانند کمک اقتصادی شکلهای اغلب آشکار و گاه زیرکانه‌تر کنترل بر کمک‌گیرندگان را برای کمک‌دهندگان ممکن می‌سازد. سلاحها به‌خودی‌خود بندرت برای مقاصد بازدارنده یا تهاجمی کفایت می‌کنند. آنها نیازمند قطعات یدکی هستند، اگر میان کمک‌گیرندگان و کمک‌دهندگان اختلافی به‌وجود آید دسته اخیر می‌توانند عرضه قطعات یدکی را متوقف سازند، همان‌طور که ایالات متحده در جنگ پاکستان با هندوستان در سال ۱۹۶۵ دولت پاکستان را به این امر تهدید کرد. کمک نظامی، اهرمهای گوناگونی را در اختیار کمک‌دهنده می‌گذارد. به همین دلیل تعداد روزافزونی از کمک‌گیرندگان کوشیده‌اند منابع تأمین نیازهای خود را متنوع سازند. برای مثال، هند که یکی از استفاده‌کنندگان مهم از برنامه‌های کمک نظامی شوروی بود در سالهای اخیر سلاحهایی را از منابع متعدد خریداری و بنابراین به تضمین این امر کمک کرده است که در زمانهای بحرانی جانشین‌سازی سلاحها و قطعات یدکی امکان‌پذیر باشد. از نظر کمک‌گیرنده، قابل اعتمادبودن منبع عرضه ملاحظه مهمی است. در مقابل کمک‌دهنده نفع عمده‌ای در محدودساختن رقابت دارد.

نتیجه‌گیری

شیوه‌های اقتصادی ترغیب، چه به شکل پاداش و پشتیبانی، یا به شکل محروم‌سازی بالقوه، سودها و زیانهایی دارد. در قیاس با استفاده از زور، این شیوه‌های کمک‌دهنده احتمالاً

بسیار ارزانترند، حتی اگر نتایج آنها خیلی فوری نباشند. در عصری که بسیاری از رژیمها بر پایه‌هایی لرزان استوارند و دولتهای متعددی بر اثر جنبشهای جدایی‌طلب و دیگر جنبشهای ناراضی چندپاره شده‌اند پاداشهای اقتصادی بی‌تردید ضرورت دارند. به‌طور خلاصه بسیاری از دولتهای در حال توسعه بدون کمک نظامی و اقتصادی خارجی نمی‌توانند به حیات خود ادامه دهند. پاداشهای اقتصادی و کمک نظامی به صورت شیوه‌های متداول نمادین‌ساختن پشتیبانی کمک‌دهنده از کمک‌گیرنده درآمده، و اغلب سقوط و بقای رژیمها به آنها بستگی داشته است. البته بهای پاداش وابستگی‌ای است که میان کمک‌گیرندگان و کمک‌دهندگان به‌وجود می‌آید. نتیجهٔ آن نیز نفوذ بیشتر کمک‌دهندگان است.

به هرحال، به علت ورود هرچه بیشتر بازیگران به بازی کمک اقتصادی و نظامی این شکلهای وابستگی در طول سالیان کاهش یافته است. دولتهای سوسیالیست پیرو (برای مثال اتیوپی) تا هنگامی که بسیاری از آنها ۹۵ درصد یا قسمت بیشتری از کمکهای اقتصادی و نظامی خود را تنها از اتحاد شوروی دریافت می‌کنند همچنان شدیداً به این دولت متکی هستند. به هر جهت در دیگر مناطق جهان، کمک‌گیرندگان توانسته‌اند تعداد هر چه بیشتری از کمک‌دهندگان بالقوه را بیابند و در صورت لزوم سلاحها را از بازار آزاد تهیه کنند. کشورهای متوسط جهان سوم با علائق‌امنیتی مشخص‌و معدود، بخشِ به‌طور روزافزون مهمی از منابع عرضه کمک‌خارجی را تشکیل می‌دهند. در کشورهای جهان سومی غیرسوسیالیست تعداد بسیار اندکی از کمک‌گیرندگان برای حمایت اقتصادی یا نظامی تنها به یک منبع وابسته‌اند.

شکلهای گوناگون اجبار اقتصادی که دربالا مورد بحث قرار گرفت، سابقه دوگانه‌ای در مورد دستیابی حکومتها (یا سازمانهای بین‌المللی) به هدفهای سیاسی را نشان می‌دهند. اعمال مجازات از طریق تحریم، قطع رابطه تجاری و دیگر وسایل هم موفقیت‌آمیز بوده‌اند و هم با شکستهای فاحشی روبه‌رو شده‌اند. در بسیاری موارد که دیپلماسی و تبلیغات (برای مثال علیه اسمیت در رودزیا) با شکست روبه‌رو می‌گردد، و استفاده از نیروی نظامی ممکن نیست، اجبار

اقتصادی بدیل بسیار آشکار و به‌طور نمادین جامعی محسوب می‌شود. گرچه هزینه اعمال مجازات، اغلب بیشتر از هزینه اقدام دیپلماتیک است، با این وجود امکان دارد بسیار کمتر ازهزینه اجبار نظامی یا جنگ باشد. اگر مجازاتها را در مجموعه بدیلها، هدفهای ثانوی و هزینه‌های نسبی مَدّنظر قرار دهیم، این طرز فکر متداول که «تاریخ می‌آموزد که مجازاتها اثر ندارند» مطمئناً نادرست خواهد بود. شرح مربوط به پنجاه‌وشش مورد مجازات اقتصادی در عصر حاضر نتایج بسیار متفاوتی را آشکار می‌سازد و مطمئناً یک فهرست منطقی از شکستها را به دست نمی‌دهد. به هرحال احتمال دستیابی به هدفهای اصلی تاحد زیادی به ترکیب شرایط بستگی دارد، از جمله درجه آسیب‌پذیری هدف و وابستگی آن به دولت مجازات‌کننده، اعم از اینکه مجازات را یک دولت یا گروهی از دولتها اعمال کنند، و در اختیاربودن منابع عرضه و بازارهای جانشین و دیگر عوامل. در هر صورت به علت آنکه حکومتها ارزش زیادی برای رسیدن به هدفهای مربوط به رفاه اقتصادی قائل‌اند، همه دولتها بالقوه در برابر شکلهای اجبار اقتصادی آسیب‌پذیرند.

منابع منتخب

Adler- Karlssön, Gunnar, *Western Economic Warfare, 1947-1967: A Case Study of Foreign Economic Policy*. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1978.

Baldwin, David A., *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

---------,"Foreign Aid, Intervention and Influence," *World Politics*, 21 (1968), 425-47.

Black, Lloyd D., *The Strategy of Foreign Aid*. New York: Van Nostrand Reinhold, 1968.

Clarkson, Stephen, *The Soviet Theory of Development: India and the Third World in Marxist-Leninist Scholarship*. Toronto: University of Toronto Press, 1978.

Blessing, James A., "The Suspension of Foreign Aid: A Macro-Analysis", *Polity*, 13 (Spring 1981), 524-35.

Cooper, John F., and Daniel S. Papp, eds., *Communist Nations' Military Assistance*. Boulder,

Colo.: Westview Press, 1983.

Daoudi, M.S., and M.S. Dajani. *Economic Sanctions: Ideals and Experience.* London: Routledge & Kegan Paul, 1983.

Doxey, Margaret P., *Economic Sanctions and International Enforcement.* 2nd ed. London: The Macmillan Press Ltd., 1981.

Freeman, Robert O., *Economic Warfare in the Communist Bloc: A Study of Economic Pressure Against Yugoslavia, Albania, and Communist China.* New York: Praeger, 1970.

Graber, Doris A., "Are Foreign Aid Objectives Attainable?" *The Western Political Quarterly*, 19 (1966), 68-84.

Graves, Ernest, and Stephen A. Hildreth, eds., *U.S. Security Assistance.* Lexington, Mass.: Lexington Books, 1985.

Hammond, Paul. Y., David J. Jouscher, and Michael D. Salomon, "Controlling U.S. Arms Transfers: The Emerging System," *Orbis*, 23 (Summer 1979), 317-52.

Hirschman, Albert O., *National Power and the Structure of Foreign Trade.* Berkeley, Calif.: University of California Press, 1945. Chap. 2.

Hoadley, J. Stephen, "Small States as Aid Donors," *International Organization*, 34 (Winter 1980), 121-38.

Huntington, Samuel P., "Foreign Aid for What and for Whom," *Foreign Policy*, 1 (Winter 1970-1971), 161-89.

Jaster, Robert S., "Foreign Aid and Economic Development. The Shifting Soviet View", *International Affairs*, 45 (1969), 452-64.

Keyfitz, Nathan, "Foreign Aid Can be Rational," *International Journal*, 17 (1962), 247-50.

Kindelberger, Charles P., *Power and Money: The Economics of International Politics and the Politics of international Economics.* New York: Basic Books, 1970.

----------, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations.* New York: Basic Books, 1975.

Lyon, Peyton V., and Brian W. Tomlin, Chap. 8 in *Canada as an International Actor.* Toronto: Macmillan of Canada Ltd., 1979.

McKinlay, Robert, and Anthony Mugham, *Aid and Arms to the Third World: An Analysis of the*

Distribution and Impact of US Official Transfers. London: Frances Pinter, 1984.

Mende, Tibor, *From Aid to Re-Colonization: Lessons of a Failure.* New York: Pantheon, 1973.

Montgomery, John N., *Foreign Aid in International Politics.* Englewood Cliffs, N.J.: Prenctice-Hall, 1967.

Morgenthau, Hans J. "A Political Theory of Foreign Aid," *The American Political Science Review*, 56 (1962), 301-9.

Nelson, Joan M., *Aid, Influence and Foreign Policy.* New York: Macmillan, 1968.

Newman, Stephanie G., and Robert E., Harkavy, eds., *Arms Transfers in the Modern World,* NewYork: Praeger, 1980.

Nincic, Miroslav and Peter Wallensteen, Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics. New York: Praeger, 1984.

Organization For Economic Cooperation and Development (OECD), *Twenty-Five Years of Development Cooperation:A Review*, Paris: OECD, 1985.

Olson, Richard S., "Economic Coercion in World Politics: With a Focus on North-South Relations," *World Politics,* 31 (July 1979), 471-94.

Packenham, Robert A., *Liberal American and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1973.

Pierre, A.J., *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1981.

Wolf, Thomas A., *U.S. East-West Trade Policy: Economic Warfare versus Economic Welfare.* Lexington, Mass.: Heath, 1973.

Wriggins, Howard, "Political Outcomes of Foreign Assistance; Influence, Involvement or Intervention," *Journal of International Affairs*, 22 (1968), 217-30.

فصل دهم
عملیات مخفیانه و مداخله نظامی

یکی از موضوعات فصل سوم آن بود کـه دگـرگونی‌های اجـتماعی و تکـنولوژیک در واحدهای سیاسی تشکیل‌دهنده نظام بین‌المللی ممکن است آثار مهمی بر فرایندهایی داشته باشند که در درون این نظام رخ می‌دهند. توسعه دولتهای ملی دارای حاکمیت و همزمان با آن، زوالِ دیگر شکلهای سازمان سیاسی (مانند دولت ـ شهر) فـنون، نـهادها و هـنجارهای جـدید دولتمداری را در سده‌های هفدهم و هجدهم به‌وجود آورد. درست هـمان‌طور کـه بـاروت بـه خراب‌شدن پایه‌های نظام فئودالی کمک کرد، و رشد سلطنت مطلقه نفوذ سیاسی بـین‌المـللی کلیسای کاتولیک را کاهش داد، وسایل ارتباط جمعی، حمل‌ونقل سریع، اقـتصاد بـین‌المـللی پیچیده و به‌هم وابسته، تکنولوژی سلاحها، و توده‌ای‌شدن سیاست به کاهش «نـفوذناپذیری» دولتهای ملی کمک کرده‌اند. با رشد امکان دسترسی غیررسمی به جوامع خارجی تعداد اعضای هیئتهای نمایندگی دولتها در خارج ـ که زمانی محدود به چند دیپلمات و کارگزار کنسولی بود ـ افزایش یافته است. به غیر از ایجاد دیوارها یا پرده‌های آهنین، بیشتر دولتها برای جـلوگیری از نفوذ خارجی یا جریان پول، تبلیغات یا تجهیزات نظامی از خارج وسایل مؤثر نسبتاً اندکی در اختیار دارند. دولتهای دارای مرزهای طولانی که از میان بیشه‌ها، جـنگلها، بـیابانها، یـا کـوهها

می‌گذرند، اغلب قادر نیستند از نفوذ خارجی جلوگیری کنند.

حکومتها ممکن است، به‌عنوان ابزار دستیابی به هدفها، دفاع ازمنافع، یا گسترش ارزشهای اجتماعی خود در خارج- به جای فرستادن یادداشتهای دیپلماتیک یا اقدام به تهدید نظامی- سازمانهای متکی به فعالیتهای داوطلبانه را در کشورهای دیگر رخنه دهند، اعتصابها و شورشها را برانگیزند، رسوایی‌های سیاسی به‌وجود آورند، کودتایی را ترتیب دهند یا در سرزمین خود گروهی از ناراضیان خارجی را سازمان و آموزش دهند، مسلح نمایند و سپس آنان را برای مبادرت به جنگ چریکی یا براندازی به وطنشان گسیل دارند. دولتهایی که از لحاظ توانایی‌های نظامی متعارف نسبتاً ضعیف هستند، قادرند در خارج مبارزات براندازی به راه اندازند و بدون آنکه از لحاظ پول و تجهیزات، یا خطر تلافی نظامی کشور مورد نظر متحمل زیانهای زیادی شوند در این کشور رخنه کنند. در عصر ما توان رخنه در جوامع خارجی با استفاده از وسایل سیاسی و شبه‌نظامی می‌تواند به اندازه توانایی اقدام به تهدید نظامی، محاصره دریایی یا مبادرت به حمله‌های نظامی متعارف اهمیت داشته باشد. بویژه دولتهای (از لحاظ نظامی) ضعیف با هدفهای انقلابی یا توسعه‌طلبانه می‌توانند با هدایت عملیات مخفیانه در خارج به هدفهای خود دست یابند. مطمئناً یک دولت قدرتمند دولتی نیست که صرفاً نیروی نظامی گسترده متعارفی یا هسته‌ای دارد.[1]

البته فعالیتهای مخفیانه، کاملاً محصول عصر جدید نیستند. در چین عصر خاندان چو، در یونان، و بویژه در ایتالیای سده پانزدهم نیز این فعالیتها سازماندهی می‌شدند. در نظام بین‌المللی پادشاهی سده هجدهم، مداخله به‌خاطر اصول ایدئولوژیک بندرت اتفاق می‌افتاد و

1. Andrew M. Scott, "Internal Violence as Instrument of Cold Warfare", in *International Aspects of Civil Strife*, ed. James N. Rosenau (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1964), pp.154-69.

پادشاهان عموماً توجهی به سیاستهای داخلی همتایان خود نداشتند.[۲] لویی چهاردهم بندرت برای مداخله در مسائل مربوط به تشکیلات حکومتی بریتانیا توطئه می‌چید. به هرحال در مورد زندگی سیاسی داخلی دیگر دولتها، توجه اصلی به مسائل جانشینی و رویدادهای مربوط به سلطنت معطوف بود. پادشاهان، برای نشاندن نامزدهای مشخصی بر تخت سلطنت در یک دولت خارجی اتحادهای نظامی، مانند اتحاد سه‌گانه سال ۱۷۱۷، را تشکیل می‌دادند. اما هیچ تلاشی برای براندازی در جوامع خارجی به نام اصول ایدئولوژیک صورت نمی‌گرفت، و حکومتها و فنون ترغیب توده‌ها یا جنگ چریکی را که امروزه در سیاست بین‌الملل عموماً مورد توجه قرار می‌گیرند هنوز به‌وجود نیاورده بودند. به‌طورکلی دولتها در برابر نفوذهای خارجی «نفوذناپذیر»بودند.

مداخله، بویژه به‌عنوان روش تشویق یا سرکوبی انقلابهایی که از جنبشهای لیبرالی یا ناسیونالیستی سرچشمه می‌گرفتند، بیشتر در سده نوزدهم متداول شد. جنگهای دوران انقلاب فرانسه جنگهایی انقلابی بودند که اغلب از لحاظ هدفها و فنون با جنگهای سده قبل تفاوت داشتند. رژیمهای محافظه‌کار، به دنبال پیروزی بر ناپلئون خود را متعهد به مداخله نظامی در جوامعی ساختند که انقلابهایی لیبرالی را تجربه می‌کردند. بعداً در همین سده ایالات متحده، برای نفوذگذاری بر جریان سیاستها و انقلابها در آمریکای لاتین و منطقه کارائیب واحدهایی از نیروی دریایی را به سوی کشورهای این منطقه گسیل داشت. به هرحال در کل، اصل عدم مداخله در امور داخلی دیگر دولتها با نظم قابل ملاحظه‌ای رعایت می‌شد.

سابقه مربوط به سده بیستم نشان‌دهنده وجود جریانی چشمگیر در جهت عکس است. تقریباً در نیمی از حدود ۲۰۰ انقلابی که تا میانه این سده رخ دادند، شکلی از مداخله خارجی

---

۲. بنگرید:

Edward V. Gulick, *Europ's Classical Balance of Power* (Ithaca, N.J.: Cornell University Press, 1955), pp. 62-65.

وجود داشت؛ تقریباً در پنجاه مورد از این انقلابها، بیش از یک قدرت خارجی دخالت کردند. روسیه شوروی، آلمان نازی و ایتالیای فاشیست به‌طور بی‌سابقه‌ای مرتب در زندگی سیاسی داخلی همسایگان خود مداخله می‌نمودند. از پایان جنگ جهانی دوم به بعد این سابقه وضع بهتری پیدا نکرده است. اکثر بحرانهای بین‌المللی این دوره اساساً به‌عنوان انقلابها یا ناآرامی‌های داخلی آغاز شدند که سرانجام یک یا چند دولت خارجی در آنها درگیری پیدا کردند. یونان، چین، الجزایر، لائوس، لبنان، اردن، عراق، کویت، یمن، کنگو، ویتنام، جمهوری دومینیکن، چکسلواکی، کامبوج، اتیوپی، آنگولا، افغانستان و نیکاراگوئه در این فهرست قرار می‌گیرند. ایستوان کِنده در مطالعه‌ای راجع به انقلاب، جنگ و مداخله، شصت‌وهفت جنگ «درون رژیمی» را در فاصله ۱۹۴۵ تا ۱۹۷۳ ثبت می‌کند.[3] در پنجاه‌ودو مورد (۷۷ درصد) از این آشوبهای داخلی، مداخله یک یا چند قدرت خارجی وجود داشت.

دانر در مطالعه‌ای جدیدتر راجع به دوازده جنگ داخلی در دهه ۱۹۷۰، اعمال مداخله‌جویانه پنجاه کشور مختلف را برمی‌شمارد.[4] این مداخلات از تهاجم کامل تا حمایت مالی و آموزش نظامی نیروهای دولتی یا شورشیان را در بر می‌گرفت. از این نمونه مرکب از دوازده جنگ داخلی تنها در یک مورد مداخله نظامی خارجیان مطلقاً وجود نداشت.

قدرتهای بزرگ طولانی‌ترین تاریخ مداخله نظامی در خارج را دارند تیلما Tillema و وان وینگن Van Wingen با به کار گرفتن معیارهای دقیقی برای تعریف مداخله نظامی، هفتادویک مورد مداخله نظامی ایالات متحده، اتحاد شوروی، فرانسه و بریتانیا در فاصله سالهای ۱۹۴۶ تا ۱۹۸۰ را مشخص ساختند. ما به این تعداد، مداخله ایالات متحده در گرانادا (۱۹۸۲) و نیکاراگوئه (از ۱۹۸۲ تاکنون) و مداخله فرانسه در چاد در اوایل دهه ۱۹۸۰ را می‌افزاییم. از

3. Istvan Kende, "Twenty Five Years of Local Wars", *Journal of Peace Research*, 8 (1971), pp.5-22.

4. Bertil Duner, *Military Intervention in Civil Wars: The 1970* S(Aldershot, Hampshire: Gower, 1985), p. 68.

هفتادویک مورد مداخله سی‌وهفت مورد به بریتانیا (اکثراً در سرزمینهای استعماری یا وابسته) هفده مورد به فرانسه، ده مورد به ایالات متحده و هفت مورد به اتحاد شوروی مربوط می‌شد. در بیش از هشتاد درصد این مداخلات قبلاً در کشور موردنظر خشونت داخلی یا خشونت هدایت‌شده از خارج، وجود داشت. همچنین بیش از هشتاد درصد این موارد پاسخ قدرتهای بزرگ به درخواستهای حکومتهای موردنظر برای مداخله به نفع آنها بود. از آنجا که حکومتهای مستقر تقاضای چنین کاری را کرده بودند، این مداخلات در مفهوم مضیق کلمه قانونی بودند، حدود دوسوم کل مداخلات قدرتهای بزرگ، در دوران پس از جنگ چنین خصوصیتی را دارند.[۵]

درحالی‌که از نظر تاریخی قدرتهای بزرگ، با چند مورد عملیات نظامی چشمگیر که به جنگهای طولانی انجامیدند، فعالترین دولتهای مداخله‌جو بوده‌اند، کشورهای جدید نیز از توسل به این نوع عملیات برای دستیابی به هدفها و منافع خود یا دفاع از آنها خودداری نکرده‌اند. برای مثال در مطالعه دانر راجع‌به دوازده جنگ داخلی، سی‌وچهار کشور از پنجاه کشوری که به طریقی مداخله کردند در حال توسعه بودند. سیاهه فعالیتهای انقلابی که در آنها قدرتهای بزرگ بازیگر اصلی نبوده‌اند طولانی است و همچنان طولانی‌تر می‌شود. در خاورمیانه، لیبی در اقدامات براندازی و مداخله‌های متعدد فعال بوده است. به‌عنوان نمونه‌های اولیه می‌توان به تلاش این دولت برای سرنگون‌ساختن حکومت سودان در سال ۱۹۷۶ و مداخله نظامی‌در چاد، در دهه ۱۹۸۰ اشاره کرد. مصر در دهه ۱۹۶۰ به‌طور مستقیم درگیر جنگ داخلی یمن بود، در حالی‌که تا میانه این دهه، شاید به‌عنوان سازمان‌یافته‌ترین و بزرگترین مرکز در آفریقا برای تأمین مالی، سازماندهی و آموزش اتباع خارجی در زمینه فنون اقدام سیاسی مخفیانه، براندازی و جنگ چریکی عمل می‌کرد. سوریه واحد نظامی بزرگی را در لبنان نگاهداری می‌کند و عربستان سعودی به شورشیان افغانستان کمک مالی کرده و به طرق دیگر از آنها حمایت نموده است

5. Herbert K. Tilleman and John R. Van Wingen, "Law and Power in Military Intervention", *International Studies Quarterly*, 26 (June, 1982), pp.220-250.

و همین‌طور به تأمین مالی جنگ عراق علیه ایران کمک می‌کند.

در آفریقای جنوب صحرا شکلهای گوناگون براندازی و مداخله متداول بوده‌است. تا زمان سرنگونی نکرومه رئیس جمهوری غنا در کودتایی در سال ۱۹۶۶ این دولت سازمانهایی وابسته به حزب و حکومت داشت که متهم بودند به‌گروههای مخالف حکومتهای نیجریه، توگو و ساحل‌عاج آموزش ایدئولوژیک و نظامی می‌دهند. غنا در اوایل دهه ۱۹۶۰ به‌طور جدی درگیر تلاشهای براندازی در ساحل‌عاج و نیجریه بود. در سال ۱۹۷۹ لشکریان تانزانیا برای خاتمه‌دادن به حکومت جبار ایدی‌امین طی حرکتی که مورد قبول عامه بود، به اوگاندا حمله کردند. آفریقای جنوبی برای مقاصد گوناگون بکرّات متوسل به تاخت‌وتازهای نظامی در کشورهای همسایه شده است. از بلوک شوروی، کوبا به حکومت آنگولا (یعنی گروه مپلا MPLA از حکومت ائتلافی قبلی) و اتیوپی کمک کرده‌است.

همه این مثالها نشان می‌دهند که تا چه حد سیاستهای داخلی و خارجی با یکدیگر پیوند دارند. شکلهای مختلف فعالیت مداخله‌جویانه که به شرح آنها می‌پردازیم نشانه‌هایی از نفوذپذیری و شکنندگی دولتها هستند، بویژه دولتهای جدیدتر که مبانی مشروعیت و توانایی سیاسی آنها سست است. در شرایط ناآرامی داخلی، جنگ داخلی، و نبود اقتدار مرکزی به‌نظر نمی‌رسد ابزارهای دیپلماسی تبلیغات و ترغیب اقتصادی برای آنکه حکومتها بر حوادث کشورهای مورد نظر اثر بگذارند یا آنها را کنترل کنند کافی باشد. حکومتها به دلایل گوناگون استراتژیک، ایدئولوژیک و سیاسی استفاده از ابزارهای نظامی مخفیانه و آشکار را برای دستیابی به هدفهای خود یا دفاع از آنها برمی‌گزینند.

شرایط جدید مشوق مداخله

عدم انطباقهای فراوانی میان مرزهای ملی از یک سو و مرزهای قومی، مذهبی یا زبانی، از سوی دیگر وجود دارد. بسیاری از دولتها امروزه تنها به‌طور مشروط می‌توانند به حیات خود

ادامه دهند؛ یعنی تنها آنها با حداقل حمایت گروههایی که در محدوده مرزهایشان به‌سر می‌برند می‌توانند وجود داشته باشند. اگر شکاف اجتماعی عمیقی وجود داشته باشد و برخی گروهها در جامعه احساس کنند مظلوم واقع شده‌اند، احتمال ناآرامی‌های داخلی افزایش می‌یابد. اگر این گروههای اقلیت استراتژیی را تنظیم کنند که مستلزم اقدام سیاسی کاملاً سازمان‌یافته یا خشونت‌بار باشد، نیازمند حمایت از خارج‌اند. حزبهای کمونیست محلی از بلوک شوروی، پول، حمایت تبلیغاتی، آموزش و گاه سلاح به‌دست آورده‌اند؛ شورشیان افغانستان از حمایت چین، پاکستان، عربستان سعودی، مصر و ایالات متحده برخوردار شده‌اند. جنبشهای رهایی‌بخش در رودزیا به میزان زیاد به حکومتهای آفریقایی متکی بودند؛ و رهبران نظامی پیش از تلاش برای به‌دست‌گرفتن قدرت یا در جریان این کار حمایت وشناسایی دیپلماتیک خارجی را طلب کرده‌اند. هر چند ممکن است به‌نظر آید که بیشتر این ارتباطها صرفاً در جهت منافع محلی است، تردید اندکی وجود دارد که نوعی دین میان ناراضیان و حامی خارجی به‌وجود می‌آید. دولت حامی می‌تواند به نفع گروه، دسته یا جمع مزبور مداخله نماید، و برای تأمین منافع سیاسی خود از نفوذش بر گروه مزبور، پس از آنکه این گروه قدرت را به دست گرفت، استفاده کند. هر نظم سیاسی ناپایدار-که در جهان معاصر تعداد آنها زیاد است- فرصتهایی برای مداخله خارجی فراهم می‌سازد. می‌توان این فرض را مطرح کرد که هر چه اختلافهای قومی، مذهبی، اقتصادی، یا ایدئولوژیک در یک جامعه بیشتر باشد احتمال دخالت حکومت خارجی در جهت منافع خود بیشتر است.

روندهای مشخصی که سبب می‌گردند یک حکومت تا آنجا درگیر امور داخلی دولتی دیگر شود که یک برنامه مهم مداخله را به اجرا درآورد به‌اندازه کافی مورد مطالعه قرار نگرفته‌اند.[۶] به هرحال رویدادهای تاریخی اخیر نشان می‌دهند که مبادرت به مداخله معمولاً

---

6. C.R. Mitchell, "Civil Strife and the Involvement of External Parties", *International Studies Quarterly*, 14 (1970), pp. 166-94.

روندی طولانی است که در آن بعضی گروههای خاص در یک جامعه تماسهایی با حکومت یک دولت خارجی برقرار می‌کنند. این تماسها در نهایت منجر به قبول تعهد می‌شوند. حکومت خارجی در ابتدا تنها ممکن است از اشکال مبهم «حمایت» استفاده کند؛ بدین‌ترتیب که حمایت خود از گروه مزبور را اعلام می‌کند و احتمالاً تبلیغاتی را به نفع آن به‌عمل می‌آورد. به هرحال در نهایت یک نظام وابستگی متقابل واقعی به‌وجود می‌آید و اظهارات حمایتی مبهم تبدیل به تعهدات محکمی می‌شوند که مستلزم آموزش رهبران سیاسی و فرستادن اسلحه و احتمالاً افراد است. اگر گروه سیاسی مزبور ـ اعم از یک جنبش انقلابی یا رژیم حاکم ـ را نیروی دیگری به‌طور جدی تهدید کند، دولت خارجی ممکن است دخالت گسترده نظامی نماید. نکته مهم آنکه در بعضی موارد یک حکومت تصور می‌کند حفظ یا تغییر ساختار داخلی دولت دیگر به نفع آن است. در نتیجه همه ابزارهای دولتمداری آن‌قدر که در جهت تعیین ویژگی داخلی دولت دیگر می‌باشند، در جهت نفوذگذاری بر سیاستهای خارجی آن نیستند.

دوم، وفاداری‌های سیاسی که به طور سنتی متوجه نهادها و مراجع اقتدار سیاسی مسلط، اعم از کلان Clan، قبیله، ملت یا امپراتوری بوده‌اند، گاه برعکس به سوی واحدهای سیاسی یا ایدئولوژی‌های خارجی هدایت شده‌اند. در سده هفدهم وفاداری‌های مذهبی بکرّات جای احساسات ملی یا منطقه‌ای را گرفته‌اند. همین‌طور در اواخر سده هجدهم بسیاری از لیبرالهای اروپایی از اقدام فرانسویان در مورد «آزادسازی»* استقبال کردند، گرچه این آزادسازی بدان معنی بود که تحت اشغال لشکریان خارجی قرار گیرند و زیر بار نهادهای بیگانه بروند. امروزه اکثر مردم این نظر کلی را می‌پذیرند که وفاداری در درجه نخست متوجه دولتشان است («درست یا غلط کشور من»)، اما استثناهای زیادی در میان مردمی وجود دارد که مشروعیت نظمی را که در چارچوب آن زندگی می‌کنند، قبول ندارند. این کنایه که حزب کمونیست فرانسه پس از جنگ نه راست و نه چپ بلکه شرقی، بود وجود ایدئولوژی‌ها و وفاداری‌های فراملّی را

---

*. Liberation.

نشان می‌دهد که اساساً متوجه دولتهای خارجی‌اند. این خصوصیت سیاست جدید به‌طور طبیعی فرصتهایی را برای دولتهای خارجی فراهم می‌آورد تا با نمادین‌ساختن ایدئولوژی‌های فراملّی، در سیاستهای داخلی دیگر دولتها مداخله کنند.

سوم، بن‌بست هسته‌ای کنونی نیروهای متخاصم اصلی در جنگ‌سرد را آشکارا مجبور ساخته است به جنگ غیرمنظم و براندازی روی آورند، که در آن احتمال اوج‌گیری برخوردهای نظامی خارج از کنترل اندک است. تجاوز نظامی پرسروصدا برای دستیابی به هدفهای خارجی ممکن است با محکومیت دیپلماتیک جهانی در سازمان ملل متحد و تلافی هسته‌ای فوری مواجه شود، در حالی که به قدرت‌رساندن رژیمهای وفادار و دولتهای پیرو از راه براندازی و مداخله می‌تواند با صرف حداقل توانایی‌ها و منابع ملی و وجود خطرهای بسیار کمتر برای دستیابی به برخی هدفها کفایت کند.

چهارم، حکومتهایی که هدفهای خارجی انقلابی دارند به‌طور طبیعی مایلند برای دستیابی به هدفهای خارجی خود همان فنونی را مورد استفاده قرار دهند که رهبران آنها برای کسب قدرت در داخل به‌طور موفقیت‌آمیزی به کار گرفته‌اند، در حالی‌که فرانسویان انقلابی، روس‌ها، نازی‌ها و دیگران از یک‌سو روابط دیپلماتیک «صحیح» را با دولتهای خارجی حفظ می‌کردند، از سوی دیگر به‌طور همزمان می‌کوشیدند فعالیتهای انقلابی علیه نظم اجتماعی و سیاسی همان دولتها را تشویق کنند. هیتلر می‌گفت نخستین وظیفه یک آلمانی اعم از اینکه در اتریش، چکسلواکی یا ایالات متحده زندگی کند وفاداری نسبت به رایش سوم است. حکومتهای کمونیست نیز از «عادی‌سازی روابط»*، «همزیستی مسالمت‌آمیز» و عدم مداخله در امور خلقهای دیگر صحبت کرده‌اند؛ اما اظهار عقیده‌های ایدئولوژیک و بیانات مربوط به سیاست داخلی به روشنی آشکار می‌سازد که آنها انقلابهای خارجی و شورشها را هر گاه که به نفعشان بود تشویق، سازماندهی یا حمایت می‌کردند.

---

*. Normalization of Relations.

این بدان معنی نیست که حمایت شوروی یا چین از شورشیان محلی با تبعیض همراه نبوده است. البته در اظهارات رهبران کمونیست از همه «جنگهای رهایی‌بخش» حمایت می‌شود. اما در عمل میزان درگیری و تعهد بشدت متفاوت بوده است. به‌طورکلی سوابق موجود نشان می‌دهند که هرگاه حفظ روابط حسنه با یک دولت به نفع چین یا شوروی باشد، در شورشی که ممکن است در آن دولت رخ دهد، فعالانه درگیر نخواهند شد. روس‌ها معمولاً از حمایت آشکار از جنبشهای انقلابی در آمریکای لاتین اجتناب ورزیده‌اند و چین در سال ۱۹۷۱ از حکومت مرکزی پاکستان در برابر جدایی‌طلبان پاکستان شرقی قویاً حمایت کرد. گرچه چینیان اغلب جنبشهای انقلابی در خارج را تشویق و به آنها کمک کرده‌اند اقداماتشان را تا حدی این نظر مائوئیستی محدود می‌سازد که انقلاب باید در درجه نخست پایگاهی محلی داشته باشد. بنابراین اصول ایدئولوژیک و ملاحظات مربوط به مصلحت دیپلماتیک مانع اجرای نقش «سنگر انقلاب» شده است، نقشی که اغلب در سخنان مقامات یا سرمقاله‌های نشریات چین بیان می‌شود.[۷]

بسیاری از حکومتهایی که هدفهای خارجی انقلابی یا تعهدات عَقیدتی دارند کارگزاری‌های متعددی را خارج از چارچوب دیپلماتیک به وجود آورده‌اند که وظیفه اصلی آنها تبلیغ، ایجاد آشفتگی، آموزش انقلابیون خارجی، و هدایت براندازی است. در میان نمونه‌های برجسته این سازمانهای انقلابی خارجی می‌توان از کومینترن، کومینفورم، گارد آلمان* نام برد و همین‌طور از سازمانهای مختلف شوروی و چین کمونیست که امروزه وظیفه آموزش انقلابی و ایدئولوژیک رهبران کمونیست خارجی را برعهده دارند. سازمان مرکزی اطلاعات آمریکا (سیا)، گرچه توجهی به عقاید انقلابی نداشته، بشدت درگیر فعالیتهای براندازی در خارج بوده است. این

---

7. Peter Van Ness, *Revolution and China's Foreign Policy; Peking's Support for Wars of National Liberation* (Berkeley: University of California Press, 1970).

*. German Abweher.

سازمانها گاه نقش مهمی در تعیین هدفها و شیوه‌های سیاست خارجی دولتها دارند و گاه دقیقاً وظایف نهادهای دیپلماتیک سنتی‌تر را برعهده می‌گیرند. در اوایل دهه ۱۹۲۰، هنگامی که حکومت شوروی شدیداً درگیر سازماندهی فعالیتهای انقلابی و حمایت از آنها در سراسر اروپا بود، تعدادی از مهمترین تصمیمهای مربوط به سیاست خارجی در چارچوب سازمان کومینترن گرفته می‌شد. دیپلماتهای شوروی، به‌عنوان رابطهای میان این حکومت و گروههای خارجی، اغلب کنار گذاشته می‌شدند و مجبور بودند رضایت دهند که تنها به جنبه‌های نسبتاً بی‌اهمیت سیاست خارجی شوروی بپردازند. در هر صورت ابعاد انقلابی جدیدی که بلشویکها در زمینه روابط خارجی مطرح ساختند به افرادی دارای تجربه و بینش به‌طور قابل‌ملاحظه متفاوت با تجربه و بینش دیپلماتهای حرفه‌ای نیاز داشت. اداره‌کنندگان کومینترن و دیگر سازمانهای انقلابی خارجی در اصل انقلابیون و آشوبگرانی بودند که به روشهای سازماندهی خشونت و حمایت سیاسی از هدفهای عقیدتی توجه داشتند، و نه افرادی که درگیر موضوعاتی پیش‌پاافتاده مانند روابط تجاری کنفرانسهای دیپلماتیک، گذرنامه، یا معاهدات ارضی باشند.[8]

در سراسر سده بیستم، دولتها مجبور بوده‌اند با مسئله دگرگونی سیاسی که ظاهراً از نیروهای داخلی الهام می‌گرفت اما تا حد زیادی یک قدرت خارجی آن را به حرکت درمی‌آورد مقابله کنند. علاوه بر اقداماتی که منطقاً باید آشکار باشند در موردی که انقلابیون در خارج آموزش می‌بینند، سازماندهی و مسلح می‌شوند، مداخله ممکن است شامل تبلیغات، جاسوسی و سیاستهای تجاری تبعیض شود یا اگر ثابت گردد که حمایت خارجی از حکومتها یا مخالفانشان در بحرانهای داخلی اثر قطعی دارد ممکن است چنین حمایتی به‌عمل آید یا نیاید. کارشناسان در این مورد که حمایت نظامی و سیاسی یک حکومت از حکومت دیگر در تلاش

---

8. Theodore H. Van Laue, "Soviet Diplomacy: G.V. Chicherin, Peoples' Commissar for Foreign Affairs, 1918-1930", in *The Diplomats, 1919-1939*, eds. Gordon A. Craig and Felix Gilbert (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1953), pp. 234-81.

برای حفظ آن در برابر یک شورش احتمالی یا واقعی یا اعطای برخی از انواع کمک اقتصادی و نظامی، مداخله است اتفاق‌نظر کامل ندارند.[9] آیا تصمیم دموکراسی‌های غربی به عدم مداخله در جنگ داخلی اسپانیا واقعاً عدم مداخله بود؟ می‌توان استدلال کرد که دموکراسی‌های مزبور با تصمیم به عدم مداخله، راه را برای پیروزی ژنرال فرانکو* هموار ساختند. برای برنامه آمریکا در مورد کمک به آموزش نیروهای انتظامی خارجی در زمینه فنون کنترل شورش چه خصوصیتی می‌توان قائل شد؟ از آنجا که شورشها و تظاهرات در برخی از کشورها متداولترین یا تنها طریق دستیابی به تغییر سیاسی است، این نوع آموزش در بعضی موارد می‌تواند به‌عنوان کمکی تفسیر شود که هدف آن حفظ رژیمهای غیرمردمی بر سریر قدرت است. موارد بحث‌انگیز بسیار دیگری را می‌توان ذکر کرد که تقریباً همه روزه در سیاست بین‌المللی کنونی رخ می‌دهند. هیچ برنامه کمک یا تجارت، اقدام نظامی، یا رابطه دیپلماتیک مهمی نمی‌تواند بر قلمرو داخلی دیگر حکومتهای مستقل بی‌تأثیر باشد.

اگر همه اعمالی راکه فوراً یا در بلندمدت بر سیاستهای داخلی دولت دیگر اثر می‌گذارند مداخله بدانیم در این صورت امروزه واقعاً همه شکلهای ترغیب و برنامه‌های دیپلماتیک، اقتصادی و نظامی چنین کیفیتی می‌یابند. جیمز روزنا تعریف دقیقتری را ارائه کرده است. به‌عقیده وی مداخله می‌تواند از دیگر شکلهای عمل دولت به این ترتیب متمایز گردد که مداخله ۱. کنارگذاشتن صریح شکلهای متعارف کنش متقابل در یک رابطه می‌باشد، و ۲. آگاهانه متوجه تغییر یا حفظ ساختار اقتدار سیاسی دولت موردنظر است.[10] بنابراین برنامه‌های کمک خارجی گرچه ممکن است آثاری مستقیم بر ساختار اقتدار در یک جامعه داشته باشند، اما مداخله تلقی

---

9. Louis Henkin, "Force, Intervention and Neutrality in Contemporary International Law", *Proceedings of the American Society of International Law* (April, 1963), pp. 147-60.

*. ژنرال فرانکو از سال ۱۹۳۹ تا ۱۹۷۵ قدرت را در اسپانیا در دست داشت.

10. James N. Rosenau ,"The Concept of Intervention", *Journal of International Affairs*, 22 (1968) ,pp. 165-76.

نمی‌شوند زیرا از یک رابطه متعارف به‌طور اساسی فاصله نمی‌گیرند. برعکس، گرچه اتحاد شوروی از سال ۱۹۴۸ به بعد شکلهای مختلف کنترل بر سیاستهای داخلی چکسلواکی را حفظ کرده است، با اعزام واحدهای نظامی در چارچوب یک تهاجم برق‌آسا به این کشور در اوت ۱۹۶۸ از وسایل متعارف‌تر کنترل به‌طور اساسی فاصله می‌گیرد. می‌توان ویژگی سومی نیز برای شکلهای مختلف مداخله قائل شد. اکثر اعمال غیرمتعارف، اما نه همه آنها بدون رضایت حکومت مشروع (یعنی حکومت مورد قبول عامه) صورت می‌گیرند.

ذیلاً پنج شکل مداخله را مورد بحث قرار خواهیم داد: ۱. انواع مختلف اقدامات سیاسی مخفیانه، ۲. نمایش قدرت، ۳. براندازی، ۴. جنگ چریکی (در موردی که به‌طور عمده از خارج سازماندهی و حمایت می‌شود)، و ۵. مداخله نظامی. حکومتها به‌طور معمول ترکیبی از این شیوه‌ها را همزمان به‌کار می‌گیرند، اما در بررسی موارد گوناگون، آنها را از یکدیگر جدا می‌کنیم.

اقدامهای سیاسی مخفیانه

احتمالاً قدیمی‌ترین شیوه دخالت در امور داخلی کشورهای دیگر پیشنهاد رشوه است. در سده هجدهم، اعطای پاداشهای پولی به دیپلماتهای خارجی و مقامهای حکومتی وسیله‌ای متداول برای دستیابی به هدفهای دیپلماتیک بود. پرداخت «مقرری»- یعنی رشوه به وزیر امور خارجه یا دیپلماتهای پادشاه دیگر- برای انجام‌دادن برخی خدمات یا حفظ ایستارهای خاصی در مورد مسائل اساسی زمان به صورت عرف پذیرفته‌شده‌ای درآمده بود (گرچه عمومیت نداشت). اسنادی از دربار فرانسه در زمان لویی پانزدهم آشکار می‌سازد که بین سالهای ۱۷۵۷ و ۱۷۶۹ فرانسه بیش از ۸۲ میلیون لیور* به سیاستمداران اتریشی پول پرداخت کرده بود.[11] اقدام سیاسی

---

*.لیور (Livre) واحد پول معادل ۲۰ فرانک.

11. Hans Morgenthau, "A Political Theory of foreign Aid", *The American Political Science Review*, 56 (1962), p. 302.

پنهان آمریکا در خارج شامل رشوه‌دادن، یا دست‌کم پرداخت پول به عوامل براندازی بوده است؛ در سدهٔ نوزدهم عمال فرانسه و بریتانیا کنترل مستعمرات بعدی خود را اغلب با پرداخت رشوه به رهبران سیاسی محلی به دست آوردند؛ و البته، در مورد عملکرد نازی‌ها و کمونیست‌ها در زمینه تأمین مالی اقدامهای سیاسی مخفیانه در کشورهای خارجی اسناد زیادی وجود دارد.

تبلیغ پنهانی- از طریق فرستنده‌های رادیویی ناشناس، شب‌نامه‌ها، یا اوراق بدون منشأ مشخص- نیز می‌تواند در زمره اقدامهای سیاسی مخفیانه قرار گیرد که هدف آن تأثیر بر روندهای سیاسی داخلی به نفع یک حکومت خارجی است. برای مثال تبلیغات آمریکا در انتخابات استانی حساس ایتالیا در سال ۱۹۷۵، همیشه روشن نبود، و دیگر اقدامات مختلف آمریکا به نفع حزب دموکرات ماهیتی مخفیانه داشت.

الکساندر کازناچیف، یک دیپلمات شوروی که در رانگون (پایتخت برمه) تقاضای پناهندگی کرد، برخی روشهای مورد استفاده دولت متبوعش برای تأثیر بر رویدادهای سیاسی داخلی برمه را فاش ساخت. علاوه‌بر دادن رهنمود و کمک مالی به حزب کمونیست مخفی برمه، سفارتخانه شوروی در رانگون داستانهایی را در مطبوعات برمه «درج» می‌نمود و گاه از سیاستمداران این کشور باج‌خواهی می‌کرد. یکی از کارهای کازناچیف در سفارتخانه شوروی آن بود که مقالاتی را که از سازمانهای اطلاعاتی شوروی از مسکو دریافت می‌نمود، ترجمه کند. برخی از این مقالات به توصیف همدستی فرضی آمریکا در مبارزات گوناگون براندازی در کشورهای آسیایی می‌پرداختند (که بعضی واقعاً حقیقت داشتند، بقیه کاملاً ساختگی بودند). مقاله‌های دیگر حاوی مطالب کلاً ضدآمریکایی بودند. سپس مقامات اطلاعاتی شوروی در برمه از طریق عمال محلی ترتیبی می‌دادند که مقالات مزبور در روزنامه‌های برمه، بویژه نشریات طرفدار شوروی، چاپ شوند. روزنامه چاپ‌کننده، مقاله را به زبان محلی ترجمه و به‌عنوان مطلبی که از «خبرنگار ویژه» خود در خارج دریافت کرده است امضا می‌نمود. بنابراین داستانی که در مسکو ساخته شده بود در نظر عامه مردم به‌عنوان مشاهدات گزارشگران حاضر در

محل جلوه داده می‌شد.[۱۲]

اقدام سیاسی مخفیانه همچنین ممکن است شامل به قتل‌رساندن مقامات حکومتی، دیپلماتها، رهبران حزبی، یا نخبگان اقتصادی گردد. گرچه کشتن، شکل غالب دخالت در امور داخلی کشور دیگر نیست، حکومتهای خارجی گاه عناصر ناراضی محلی را که مایلند این کار را انجام دهند تشویق می‌کنند یا به آنها پول می‌دهند.[۱۳]

نمایش قدرت

نمایش قدرت شکلی از دیپلماسی است که معمولاً هدف آن مجبورساختن، بازداشتن، و گاه، نشان‌دادن حمایت علنی از دوستان و متحدان است. برخلاف جنگ، نمایش قدرت تحرکات نظامی کاملاً مشخص و دقیقاً تنظیم‌شده‌ای است که بیشتر اثر روان‌شناختی دارد تا مادی. چنین نمایشی معمولاً کوتاه‌مدت است و متضمن برخوردهای خشونت‌آمیز مداوم نیست. اقدامهایی مانند هشدار نظامی، تحرکات نظامی (معمولاً به‌طور غیرمنتظره) در مناطق حساس و مانورهای دریایی غیرمعمول همه نمایش قدرت محسوب می‌شوند. نوع اخیر، که به «دیپلماسی قایق توپ‌دار»* شهرت دارد، بویژه وسیله متداول نمایش ثبات عزم و فهماندن تهدید بوده است. برخلاف فعالیتهای مداخله‌جویانه، که کشورهای در حال توسعه کراراً در آنها مشارکت داشته‌اند، نمایش قدرت شیوه‌ای از نفوذ است که به‌طور عمده قدرتهای بزرگ به کار

---

12. Alexander Kaznacheev, *Inside a Soviet Embassy* (Philadelphia: Lippincott, 1962), p. 172.

۱۳. به نظر می‌رسد قاعده جدید نانوشته سیاست بین‌الملل- بویژه در کشورهای دارای سنت غربی- این باشد که کشتن رهبران دولتهای خصم شیوه قابل قبولی برای فیصله‌دادن به اختلافات یا دستیابی به هدفها نیست. حتی هیتلر تنها در یک مورد اقدام به کشتن رهبر یک حکومت کرد (دلفوس Dollfuss صدراعظم اتریش در سال ۱۹۳۴)، به‌علاوه تعجب‌آور است که طی جنگ جهانی دوم رهبران متفقین حامیان پرحرارت توطئه‌های مخفیانه در آلمان علیه جانِ هیتلر نبودند. به هرحال، مقامات آمریکایی آشکارا برنامه‌ای را برای کشتن فیدل کاسترو ترتیب‌دادند.

*. Gun Boat Diplomacy.

می‌گیرند. برای مثال از ۱۳۳ مورد توسل به دیپلماسی قایق توپ‌دار در سالهای ۱۹۷۸-۱۹۴۶، پنجاه‌وپنج مورد آن به نام ایالات متحده و اتحاد شوروی ثبت شده است. ایالات متحده، به‌عنوان بزرگترین قدرت دریایی جهان به تنهایی حدود یک‌سوم کل حوادث پس از جنگ را به خود اختصاص می‌دهد. در واقع بخش عمده‌ای از موارد نمایش قدرت را ایالات متحده ترتیب داد. بین سالهای ۱۹۴۶ و ۱۹۷۵، آمریکاییان بیش از ۲۰۰ بار نیروهای مسلح را به‌طور مشخص برای مقاصد سیاسی به کار گرفتند که تقریباً نیمی از آنها انواع مختلف مداخله یا نمایش قدرت بودند که با ناآرامی‌های داخلی کشورهای دیگر پیوند داشتند.[۱۴] بخش عمده‌ای از این موارد به جای واردآوردن خسارت شدید به کشورهای موردنظر بیشتر برای نشان‌دادن تعهد و حضور ایالات متحده- درکنار دیپلماسی- طرح‌ریزی شده بودند. دو نمونه زیر از نمایش قدرت، مسائل و چشم‌اندازهای آینده این شکل از حمایت یا اجبار را نشان خواهد داد.

یک نمایش قدرت در سال ۱۹۶۱، حامیان دیکتاتور معزول تروخیلو Trujillo را از سرنگون‌کردن رژیم موقت جدیداً مستقرشده در جمهوری دومینیکن باز داشت. در نوامبر این سال، شایعاتی در سانتو دومینیکو (پایتخت دومینیکن)، پخش شده بود که سه پسر تروخیلو (که یکی از آنها فرمانده کل نیروهای مسلح دومینیکن بود) آماده‌اند هجومی را علیه حکومت موقت آغاز کنند و براساس این شایعات ایالات متحده بیست‌ودو کشتی جنگی برای کنترل سواحل دومینیکن به آنجا فرستاد. حکومت موقت تقاضای چنین نمایش قدرتی را نکرده بود، اما بعداً اقرار نمود که اقدام آمریکا، پسران تروخیلو را وادار ساخت از جمهوری دومینیکن

---

۱۴. تحلیل کمّی از موارد نمایش قدرت را می‌توان در نوشته‌های زیر یافت:
Robert Mandel, "The Effectiveness of Gunboat Diplomacy", *International Studies Quarterly*, 30 (March, 1986), 59-76: Barry Blechman and Stephen S. Kaplan, *Force Without War: U.S. Armed Forces as a Political Instrument* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1978).
انواع فعالیتهای نظامی شامل اثبات حضور «نشان‌دادن پرچم»، دیدار، گشت‌زدن، بازدید مقدماتی و مراقبت، حرکت‌دادن تجهیزات یا نیروها به سوی یک هدف، تخلیه، محاصره، و جز آن می‌شود. از ۲۱۵ حادثه تنها ۱۴ مورد با استفاده از قدرت آتش همراه بود. بنگرید: Blechman and Kaplan, p. 54.

بگریزند و مانع کودتا و جنگ داخلی احتمالی شد.

حوادث سال ۱۹۶۸ در چکسلواکی نشان می‌دهد که حتی یک دولت کوچک ممکن است از نمایش قدرت در مرزهایش نهراسد. حکومت دوبچک از مخالفت شوروی، لهستان و آلمان شرقی با برنامه‌های اصلاحیش بخوبی آگاه بود. در بهار سال ۱۹۶۸ مانور مشترک پیمان ورشو در چکسلواکی اجرا شد، و گزارشهای مکرری در این مورد وجود داشت که لشکریان شوروی، پس از خاتمه مانور خروج خود را بی‌جهت کند کرده‌اند. در تابستان این سال که روابط میان پراگ و مسکو رو به وخامت گذاشت، لشکریان شوروی در نزدیکی مرز چکسلواکی متمرکز و برای انجام «مانورهایی» به داخل این کشور فرستاده شدند. مانورهایی که در یک مدت تمدیدشده صورت می‌گرفتند. البته معنای این اقدامهای نظامی برای همه طرفهای ذی‌ربط روشن بود. یعنی اگر حکومت دوبچک برخی اصلاحات را که برای حکومت شوروی بسیار ناخوشایند بودند، رها نسازد ممکن است اتحاد شوروی مداخله نظامی کند. نمایش قدرت، مقامهای چکسلواکی را وادار به تغییر سیاستهایشان نکرد، نتیجه آن شد که حکومت شوروی و چهار متحد اروپای شرقی‌اش دست به مداخله نظامی زدند و چک‌ها را وادار ساختند دوبچک و یارانش را برکنارکنند.

مطالعه مندل نشان می‌دهد که نمایش قدرت شامل اشکال مختلف دیپلماسی قایق توپدار واقعاً مؤثر است. نمایش قدرت تقریباً در ۸۰ درصد موارد به دولت نمایش‌دهنده کمک کرده است که به‌طور کامل یا نسبی به هدفهای خود دست یابند یا از آنها دفاع کند[15] و بیست درصد بقیه، از جمله مورد چکسلواکی، به شکست منجر شدند. موارد جدیدتر نمایش قدرت عبارت‌اند از: تحرکات و نمایشهای نظامی ایالات متحده در هندوراس به قصد واردآوردن فشار بر حکومت ساندینیست نیکاراگوئه (گرچه بندرت هدف این نمایشها به‌طور علنی مشخص می‌شوند)، عزیمت ناوگان ششم به نزدیکی خلیج سیدرا Sidra در سال ۱۹۸۶ به‌منظور

15. *Ibid.*, p. 64.

وادارساختن سرهنگ قذافی به قطع حمایت از عملیات تروریستی و پرواز مکرر هواپیماهای شوروی بر فراز سرزمینهای ژاپن، به‌طور کلی به‌منظور تحت تأثیر قراردادن ژاپنی‌ها در مورد قدرت نظامی شوروی در اقیانوس آرام.

براندازی

واژه براندازی صفت مشخصه هر فعالیتی به‌منظور ایجاد شورش در یک کشور است.اما جنبه‌ای که براندازی را از دیگر فعالیتها متمایز می‌گرداند آن است که براندازی را یک قدرت خارجی، با به‌خدمت‌گرفتن عناصر ناراضی یک جامعه برای مقاصد خودش، سازماندهی، حمایت یا هدایت می‌کند. نمایش تبلیغاتی آشکار یک دولت خارجی براندازی محسوب نمی‌شود مگر آنکه با سلسله اقداماتی منظم برای کمک به شورشهای محلی در به‌دست‌گرفتن قدرت مرتبط باشد. یکی از مسائل کنونی سیاستگذاران غربی به این تمایز مربوط می‌شود: آیا قیامی علیه رژیم مستقر واقعاً در خدمت منافع مردم محلی است یا به‌نفع شورشیان می‌باشد، یا اساساً برای خدمت به منافع یک قدرت بیگانه از خارج تشویق شده است؟ تعیین حدفاصل، فوق‌العاده دشوار می‌باشد، زیرا تقریباً امروزه هر انقلابی متضمن درگیری برخی از قدرتهای خارجی است. قدرتهای بزرگ غربی عموماً هر ارتباط میان یک جنبش شورشی و یک دولت کمونیست را شاهدی برای براندازی کمونیستی می‌نگرند. شیوه‌های جدید براندازی را می‌توان با توصیف مختصر این امر نشان داد که چگونه آلمان نازی، اتحاد شوروی و ایالات متحده عناصر ناراضی در کشورهای خارجی را برای سرنگون‌ساختن رژیمهای مستقر جذب و به آنان کمک کرده‌اند یا راه را برای قیام نظامی در دولت موردنظر هموار ساخته‌اند.

اقدام آلمان نازی به براندازی در چکسلواکی، ۱۹۳۸ـ ۱۹۳۹

هدف اصلی آلمان نازی از اقدام به براندازی در چکسلواکی، ۳/۵ میلیون چکِ آلمانی‌زبان بود که در سرزمین سودت زندگی می‌کردند. اندکی پس از آنکه هیتلر صدراعظم آلمان

شد، برخی از آلمانی‌های سودت تحت رهبری کنراد هنلاین Konrad Henlein یک حزب سیاسی تشکیل دادند (حزب آلمانی سودت). هنلاین در اوایل فعالیت سیاسی خود ابراز تمایل نکرد که حزبش به عاملی برای اجرای برنامه‌های هیتلر به منظور دست‌اندازی به چکسلواکی تبدیل شود. وی حتی طی نطقی در سال ۱۹۳۵ بویژه اعلام کرد که اقلیت آلمانی در چکسلواکی تنها از طریق همکاری با حکومت و مردم چکسلواکی درپی حفظ حقوق و منافع خود است. کمتر از هفت سال بعد، هنلاین علناً به نقشی که وی و حزبش در برانداختن حکومت چکسلواکی، برای آلمان نازی بازی کرد، می‌بالید. او متذکر شد که حزبش با حمایت بسیاری از آلمانی‌های سرزمین سودت، چنان به‌طور کامل ثبات داخلی را از میان بردند و در سراسر چکسلواکی اغتشاش به‌وجود آوردند که تمام کشور «آماده بلعیده‌شدن» طبق نقشه‌های هیتلر گشت. وی علت موفقیت خود را در این می‌دانست که ۳/۵ میلیون‌نفر اهالی سودت را به ۳/۵ میلیون نفر ناسیونال سوسیالیست بدل کرده بود.[۱۶]

نخستین گام هنلاین در زمینه آماده‌ساختن ملت چک برای آنکه عاقبت حکومت نازی آن را «ببلعد»، بسیج آلمانی‌های سودتی بود، آلمانی‌هایی که نه نازی بودند و نه طرفدار آلمان. وی با برانگیختن عمدی مقامات چک به کمک یک سلسله حوادث، به هدف خود تحقق بخشید. اعمال تلافی‌جویانه مقامات چک در برابر آن حوادث منجر به این باور در آلمانی‌های سودت شد که به‌عنوان یک اقلیت مورد آزارند. حزب آلمانی سودت گردهمایی‌هایی با شرکت توده‌های مردم تشکیل می‌داد، بیانیه‌هایی منتشر می‌نمود که در آنها برای اقلیت آلمانی «حقوقی» خواسته می‌شد و داستانهای تبلیغاتی دروغین یا اغراق‌آمیزی درباره تعدی‌های سیاسی چک‌ها به آلمانی‌های سودتی پخش می‌کرد. به محض آنکه از طریق تبلیغات در جامعه مزبور شکاف به‌وجود آمد، با القای یک احساس عدم اطمینان در جناح مبارز- مبنی‌براینکه آلمانی‌های سودتی باید هوشیارباشند تا مبادا به‌عنوان ملیتی متمایز، چک‌ها آنها را به‌طور کامل نابود

16. Vincent Urban, *Hitler's Spearhead* (London: Trinity Press, n.d.), p. 16.

سازند- این شکاف بیشتر شد. تصورات اجتماعی در مورد تهدید به چنان سطح بالایی رسید که سازش سیاسی ناممکن گردید و البته حزب آلمانی سودت نیز مانع چنین سازشی می‌شد. به‌علاوه، طرفداران هنلاین به‌طور منظم در گروههای اجتماعی و فرهنگی آلمانی‌های سودت رخنه می‌کردند و رهبران ضدنازی یا طرفدار چک در آن گروهها را پاکسازی می‌نمودند. در سال ۱۹۳۸ بخش مهمی از جمعیت آلمانی در چکسلواکی نه‌تنها ضدچک بلکه طرفدار نازی شده‌بودند.

به‌علت آنکه برخی از اهالی سودت، بویژه در مناطق روستایی، از حمایت از حزب آلمانی سودت اکراه داشتند، حزب مزبور به آدم‌ربایی و تروریسم نیز متوسل شد. مبارزه متوجه آلمانی‌هایی که همکاری نمی‌کردند و چک‌های بی‌گناه بود. این مبارزه را گروهی شبیه اس‌اس‌های آلمانی موسوم به دفتر مراقبت داوطلبانه* برعهده داشتند. ترور چک‌ها به‌طور طبیعی موجب تلافی می‌شد و این امر به طرفدار هنلاین امکان می‌داد چک‌ها را متهم به «شرارتهای» بیشتری علیه آلمانی‌های سودت بکنند. در حالی که حزب هنلاین در کار تبلیغات، رخنه کردن، و ترور فعال بود، همزمان رهبران آن با انجام مذاکرات رسمی با حکومت چک برای یافتن تضمینهای «آبرومندانه» برای حفظ حقوق اهالی سودت، ماسک رعایت موازین سیاسی را بر چهره می‌زدند.

در سال ۱۹۳۸، اگر برای دیپلماتهای خارجی روشن نبود، برای حکومت چک آشکار بود که هنلاین و نازی‌ها خواهان هیچ توافق واقعی نیستند، بلکه تنها می‌کوشند وضعیتی را به‌وجود آورند که مداخله دیپلماتیک و نظامی آلمان و در نهایت واگذاری سرزمین سودت به آلمان را تضمین کند. در ۶ اوت سال ۱۹۳۸ هنلاین فرمان سرنوشت‌سازی خطاب به پیروان خود صادر کرد و از آنان دعوت نمود تا ترتیب یک سلسله اعمال خشونت‌آمیز را بدهند که بهانه مداخله را در اختیار آلمان نازی بگذارد. تلاش خود او طی یک ماه بعد برای به‌دست‌گرفتن قدرت با

---

*. Freiwilliger Schutzdienst (FS).

شکست مواجه گردید و او مجبور شد به رایش سوم بگریزد. در این زمان به خاطر نبودن رهبری در حزب آلمانی سودت، مداخلهٔ آلمان می‌بایست آشکارا صورت‌گیرد. با افزایش درجه خشونت در برخوردهای میان چک‌ها و آلمانی‌های سودت و تکرار این برخوردها که موجب اقدام سرکوب‌گرانه ارتش چک شد، هیتلر سلسله تبلیغاتی را در سراسر اروپا آغاز کرد که با زبانی تند و با اغراق زیاد می‌کوشید این تأثیر را به‌وجود آورد که آلمانی‌های سودت در واقع تحت آزار منظم قراردارند. هیتلر با به کارگرفتن ترکیبی از تهدید به تهاجم نظامی علیه چکسلواکی و جذبه‌های منطقی «صلح» در برابر حکومتهای غربی، عاقبت براساس موافقتنامه مونیخ، سرزمین سودت را به آلمان ملحق نمود، بقیه سرزمین چکسلواکی به صورت دولتی بدون قدرت دفاعی قابل دوام رها شد.

گرچه حزب آلمانی سودت و نیروی شبه‌نظامی آن، یعنی دفتر مراقبت داوطلبانه، بخش اعظم عملیات مربوط به رخنه، تبلیغات و ترور را سازمان دادند و اجرا کردند، تصمیمهای سیاسی در مورد استراتژی براندازی را حکومت آلمان نازی اتخاذ می‌کرد. هنلاین تماس خود با اس‌اس هیملر را از طریق یک افسر رابط آلمانی در چکسلواکی حفظ می‌کرد و معاونانش برای حضور در جشنواره‌ها، نمایشگاهها و مسابقات اغلب به آلمان مسافرت می‌کردند و در آنجا افسران نازی شیوه‌های براندازی را به آنان توصیه می‌نمودند و آموزش می‌دادند.[17] خود هنلاین در مارس سال ۱۹۳۸ موافقت کرد که همه سیاستهایش را با وزارت امور خارجه آلمان هماهنگ سازد و آنها را برای وزارتخانه مزبور تشریح نماید. همین‌طور تمام بیانیه‌های عمومی (یعنی فرامین صادرشده برای پیروانش) را جهت تصویب به آلمانی‌ها تسلیم کند. حکومت آلمان نازی همچنین پول و اسلحه دفتر مراقبت دواطلبانه را برای هدایت مبارزه تروریستی و ارعاب تأمین می‌کرد، و اعضای گشتاپو برای ربودن شهروندان چک گاه از مرز چکسلواکی عبور می‌کردند. در

17. U.S. Department of State, Chief Counsel for the Persecution of Axis Criminality, *Nazi Conspiracy and Aggression*, 1 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1946), pp. 544, 546.

سراسر این دوره حکومت آلمان نیز کوهی از تبلیغات را انتشار می‌داد که متوجه سه هدف مشخص بودند: ۱. گرد هم‌آمدن آلمانی‌های سودت، پشت سر حزب آلمانی سودت، علیه چک‌ها؛ ۲. تضعیف روحیه چک‌ها؛ و ۳. ایجاد این احساس در میان دیگر کشورهای اروپایی که آلمان تنها برای حراست از حقوق یک اقلیت مداخله می‌کند. سرانجام حکومت نازی از خشونت موجود در چکسلواکی برای تهدید به مداخله نظامی بهره گرفت. بنابراین چکسلواکی تنها با فعالیتهای هنلاین فرو نپاشید. براندازی به منظور ایجاد شرایطی به‌کار گرفته شد که برای آلمانی‌ها زمینه را جهت تهدید و سرانجام به اجرا درآوردن برنامه ضمیمه‌سازی و تهاجم نظامی فراهم آورد.

اقدامات کمونیستها برای براندازی در چکسلواکی

پس از آنکه نازی‌ها چکسلواکی را تجزیه کردند، اکثر رهبران حزبی و حکومتی چک به لندن یا مسکو گریختند. به دنبال انعقاد پیمان مورخ اوت ۱۹۳۹، آلمان نازی و شوروی- آن دسته از رهبران حزب کمونیست که در چکسلواکی باقی ماندند، در آغاز با مقامات اشغالگر آلمان همکاری کردند. اما پس از تهاجم آلمان به اتحاد شوروی در ژوئن ۱۹۴۱، آنان مخفی شدند و به رهبری جنبش مقاومت ضد نازی کمک کردند. گرچه کمونیست‌هایی که مخفی شده بودند، به فعالیتی شجاعانه و مؤثر علیه نازی‌ها دست زدند، اما سوابقشان در مجموع درخشان نبود، زیرا همچنین کوشیدند گروههای مقاومت لیبرال را-گاه حتی با ردکردن اطلاعاتی در مورد اعضای آنها به گشتاپو- بی‌اعتبار سازند. تعدادی از رهبران کمونیست نیز برای دیدن آموزش به مسکو رفتند و بعداً با دستورهایی در مورد سرنگون‌کردن رهبران غیرکمونیست، به چکسلواکی بازگشتند.[۱۸]

18. Josef Korbel, *The Communist Subversion of Czechoslovakia, 1938-1948.*, Princeton, N.J. Princeton University Press, 1959), p. 59.

با این وجود، روابط دیپلماتیک رسمی میان حکومت در تبعید ادوارد بنش Edvard Beneš در لندن، رهبران کمونیست چک که طی جنگ در مسکو به‌سر می‌بردند، و حکومت شوروی دوستانه باقی ماند. در دسامبر ۱۹۴۳ استالین یک معاهده دوستی، کمک متقابل، و همکاری واقعی با حکومت بنش منعقد ساخت. کلمنت گتوالد Klement Gott-Wald، یکی از رهبران کمونیست چک در مسکو نیز با حکومت در تبعید چکسلواکی در لندن توافق کرد که پس از خاتمه جنگ تا استقرار یک حکومت قانونی و براساس انتخابات آزاد در پراگ همه احزاب در برپایی «کمیته‌های ملی» برای اداره سرزمین چک به محض‌آنکه از اشغال آلمانی‌ها آزاد شد، با یکدیگر همکاری کنند.

کمیته‌های ملی طبق توافق مزبور به‌وجود آمدند. اما از آنجا که ارتش سرخ شوروی چکسلواکی را آزاد ساخته بود، کمیته‌ها را اکثراً کمونیستهای آموزش دیده‌ای تشکیل می‌دادند که پس از آنکه لشکریان روس سرزمین مزبور را از وجود آلمانی‌ها پاک کردند، برای اداره آن آمده بودند. این عاملان همچنین منطقه عملیات نظامی را با تبلیغات و آشوب آکنده ساختند و رهبران غیرکمونیست محلی را (که بعضاً با آلمانی‌ها همکاری کرده بودند) برای تصفیه حساب نهایی مشخص نمودند. در اوایل سال ۱۹۴۵ کمونیست‌ها به یُمن وجود ارتش سرخ، پایگاههایی محلی به‌وجود آوردند که ازآنجا می‌توانستند به‌عنوان یک حزب سیاسی مشروع فعالیت کنند و همزمان در گروههای اجتماعی رخنه نمایند و کنترل آنها را به دست گیرند. به‌علاوه حزب مزبور از محبوبیت بی‌سابقه‌ای برخوردار گردید، زیرا در میان بسیاری از چکها با اتحاد شوروی که چکسلواکی را از دست نازی‌ها آزاد ساخته بود یکی دانسته می‌شد ـ در حالی که متفقان در سال ۱۹۳۸ چک‌ها را رها ساخته بودند ـ و به‌عنوان یک جنبش چریکی زیرزمینی در دوران اشغال نازی‌ها از سابقه شجاعت برخوردار بود.

بنابراین هنگامی که رهبران تبعیدی چک برای تصمیم‌گیری درباره ترکیب حکومت موقت در مسکو گرد آمدند، کمونیست‌ها برای ادعای خود در مورد اشغال مَناصب مهم کابینه از

پایگاه سازمانی و حیثیت ملی برخوردار بودند. چند پست وزارتی که آنان به دست آوردند مهمترین مقامها برای رخنه و به‌دست‌گرفتن کنترل ابزارهای دولت در زمینه ارتباطات و اعمال فشار بود. کمونیست‌ها، وزارتخانه‌های کشور (که در دستگاه قضایی و نیروهای انتظامی راکنترل می‌کرد)، کشاورزی، آموزش و پرورش و تبلیغات را در اختیار گرفتند و فردی طرفدار کمونیست‌ها نیز وزیر دفاع شد.[19]

اقدامات کمونیست‌ها برای براندازی دز چکسلواکی منجر به غصب قدرت در فوریه ۱۹۴۸ شد. برای آماده‌گشتن جهت کودتا، رهبران و کادرهای حزبی در دو سطح عمل می‌کردند. آنان با استفاده از پایگاه سازمانی خود در کمیته‌های ملی، ادارات محلی و وزارتخانه‌های مهم، به‌طور منظم در مجامع داوطلبانه* مهم اجتماعی و اقتصادی رخنه می‌کردند و کنترل آنها را به دست می‌گرفتند. آنان همزمان با واردکردن و متوجه‌ساختن فشارشان در جهت اقدامهای اصلاحی مردمی و هدایت تبلیغات حزبی که بیشتر بر دموکراسی، ناسیونالیسم چک، و اصلاح اجتماعی تأکید داشت تا بر انقلاب دیکتاتوری پرولتاریا، به‌عنوان یک حزب سیاسی سنتی در مجلس عمل می‌کردند.

در سطحی مخفیانه‌تر، کمونیست‌ها ابتدا کنترل بر وسایل ارتباط‌جمعی را به دست گرفتند، و از این طریق توانستند به مردم وعده بدهند و آنان را در مورد برنامه خود متقاعد سازند. حتی پیش از آنکه جنگ خاتمه یابد، ارتش سرخ چاپخانه‌های آلمانی تصرف‌شده را در اختیار کمونیست‌های چک قرار داد، و در اوایل سال ۱۹۴۵، وزارت اطلاعات (با کمک احتمالی متخصصان تبلیغاتی شوروی) شروع به انتشار روزنامه‌ها، هفته‌نامه‌ها و ماهنامه‌هایی کرد که ظاهراً ارگان اتحادیه‌های کارگری و دیگر مجامع داوطلبانه بودند. در سال ۱۹۴۷ تنها اعضای اتحادیه روزنامه‌نگاران چک (تحت کنترل کمونیست‌ها) اجازه یافتند که به‌عنوان سردبیران

---

19. Vratislav Busek and Nicolas Spulber, eds., *Czechoslovakia* (New York: Praeger, 1957), p. 432.

*. Voluntary Associations.

روزنامه استخدام شوند. سردبیران غیرکمونیست یا خدمتشان به حال تعلیق درمی‌آمد یا اتحادیه حروف‌چینها، تحت کنترل کمونیست‌ها، آنان را مجبور به بازنشسته‌شدن می‌کرد. وزیران کمونیست و طرفدار کمونیست‌ها هر وقت مایل بودند، به شبکه رادیویی ملی دسترسی داشتند، در حالی‌که برای دیگر رهبران حزبی، به‌علت اکراه مسئولان شبکه، در این زمینه محدودیت وجود داشت. وسایل ارتباط‌جمعی و مجلات غیرمعتبر برای بیش از حد ستودن اتحاد شوروی و حزب کمونیست چک و برآشفتن رهبران غیرکمونیست به‌طور مداوم به کار گرفته می‌شوند. برای تشدید نقش اجتماعی و تغییر و کنترل رفتار غیرکمونیست‌ها از راه دگرگون‌ساختن تصوراتشان از واقعیتها و ارزشها، تبلیغات نیز مورد استفاده قرار می‌گرفتند. در تبلیغات کمونیست‌های چک، اتحاد شوروی به صورت نماد آزادسازی و ضدیت با فاشیسم درمی‌آمد و حزب کمونیست ردای دموکراسی مترقیانه و عدالت اجتماعی را بر تن می‌کرد، در حالی‌که دیگر حزبها و طبقات صاحبان حرفه، همگی به‌عنوان همکاران نازی‌ها تصویر می‌شدند.

برای به دست‌گرفتن کنترل تشکیلات از چند شیوه استفاده می‌شد. برای مثال وزیران کمونیست که در حکومت بودند، تعداد زیادی از رفقا را استخدام می‌کردند، آنگاه برنامه‌هایی را برای کم‌کردن نیروی انسانی ارائه می‌دادند که براساس آنها هزاران مستخدم کشوری غیرکمونیست را مرخص می‌نمودند. ارتش نیز عملاً بی‌اثر شده بود. افسران «غیرقابل اعتماد» برکنار شدند و جای آنان را کمونیست‌ها یا طرفدارانشان گرفتند. ستاد کل و همین‌طور هیئت رئیسه سازمان اطلاعات دفاعی* به دست کمونیست‌ها افتاد، و افسران سیاسی که تقلیدی از کمیسرهای سیاسی ارتش سرخ بودند به‌طور منظم در میان لشکریان تبلیغ ایدئولوژیک می‌کردند. وزیر کشور دوایر امنیتی استانی** و یک واحد امنیت ملی***، یعنی رکنی مسلح و متشکل از هواداران

*. Directorate of Defense Intelligence.

**. Provincial Security Departments (ZOB).

***. National Security Corps.

حزب، را تشکیل داد که هر دو آنها را افراد قابل‌اعتماد اداره می‌کردند.[20] یکی از وظایف این شبکه‌های اطلاعاتی شناسایی همه رهبران ضد کمونیست بالقوه و بالفعل و ارعاب آنان به اشکال مختلف بود. سرانجام حزب در مهمترین گروههای کشاورزی، کارگری، زنان و روشنفکران رخنه کرد یا با نسخه‌برداری‌از الگوی اقدامات براندازی آلمان نازی در اتریش، در سالهای پیش از جنگ، سازمانهای «جلودار»* مختلفی را تشکیل داد که پیوند نزدیک آنها با حزب کمونیست آشکار نبود. کمونیست‌ها با توقیف رهبران مهمترین مجامع داوطلبانه کشور و ایجاد سازمانهای «جلودار» پایگاه هر چه وسیعتری را به وجود آوردند تا از آن برای تبلیغ در میان مردم و به هیجان درآوردن آنان استفاده کنند. کنترل یا نقش اصلی کمونیست‌ها در این سازمانها همچنین به کسب حیثیت بیشتر برای حزب کمک کرد و برای آنان شهرت زیادی به بار آورد.

تأثیر حزب به‌عنوان تشکلی که از طریق پارلمان عمل می‌کند نیز کم نبود. در انتخابات سال ۱۹۴۶ حزب بیشترین تعداد آرا (۲۸ درصد) را به دست آورد، و با دیگر احزاب توانست قوانینی را در زمینه اصلاح اجتماعی ارائه دهد و به تصویب برساند که به نوبه خود بر محبوبیت آن در سراسر کشور باز هم افزود. برای مثال زمینداران کوچک، و کشاورزان اجاره‌دار، پس از آنکه طبق قوانین اصلاحات ارضی زمین گرفتند، هزاران رأی خود را به نفع کمونیست‌ها به صندوق ریختند. حزب کمونیست گرچه در مجلس اکثریت نداشت، توانست تقریباً مدت سه سال بر قوه قانونگذاری مسلط باشد. حزب مزبور این واقعیت را با ایجاد یک اتحاد پارلمانی سه لایه به دست آورد. اتحادی که حزب آن را بیشتر به صورت یک شرکت مرکزی که چند شرکت اسماً مستقل را در کنترل دارد هدایت می‌کرد. نخست، حزب کمونیست با حزب سوسیال دموکرات اتحادی- موسوم به «بلوک مارکسیستی»- به‌وجود آورد که در آن حزب کمونیست به‌واسطه

---

20. Andrew C. Janos, *The Seizure of Power; A Study of Force and Popular Consent*, Research Monograph No 16 (Princeton, N.J.: Center for International Studies, 1964), pp. 33-34.

*. "Front" Organizations.

برتری عددی، بیشتر تصمیمها را اتخاذ می‌کرد. این اتحاد در مرحله بعد به صورت یک «بلوک سوسیالیستی» درمی‌آمد که همه حزبهای سوسیالیست مارکسیست و غیرمارکسیست را دربر می‌گرفت. سرانجام، بلوک سوسیالیستی در «جبهه ملی»، که بدون مخالفت جدی بر کشور حکومت می‌کرد، اکثریت را به دست آورد.[۲۱]

در پایان سال ۱۹۴۷، به‌خاطر آن که تعداد روزافزونی از غیرکمونیست‌ها از مناصب سیاسی و اجتماعی برکنار و رهبران حزب کمونیست به‌طور فزاینده‌ای متوسل به باج‌خواهی، ترور، وحشیگری و ارعاب مخالفان شده بودند، محبوبیت این حزب رو به کاهش گذاشت.[۲۲] حزب می‌ترسید که در انتخابات برنامه‌ریزی‌شده برای مارس ۱۹۴۸ شکست انتخاباتی سختی را متحمل شود. به هرحال زمینه برای به‌دست‌گرفتن قدرت آماده شده بود. دستگاههای تحت اختیار دولت برای اعمال اجبار، خنثی یا طرفدار کمونیست‌ها شدند؛ بیشتر وسایل ارتباط‌جمعی بشدت تحت کنترل حزب بودند؛ و برای حمایت از کودتا می‌شد به برخی سازمانهای داوطلبانه جامعه متکی بود. بحران در زمستان ۱۹۴۸ آغاز گردید. وزیران کمونیست کابینه فلج‌سازی جدی حکومت را سرعت بخشیدند. به‌طوری که تعدادی از وزیران غیرکمونیست وادار به استعفا شدند. کلمنت گتوالد، رهبر حزب کمونیست، از کارگران خواست تظاهرات به راه اندازند، و وزارت کشور به دیگر گروههای میهن‌پرست توصیه کرد اعتراضیه‌هایی برای بنش، رئیس جمهوری چکسلواکی، بفرستند و هیئتهای امنیت ملی آماده هدایت یک قیام بودند و در برخی مناطق کارگران مسلح شدند. در دیگر مناطق گروههای کارگری کارخانه‌ها و دیگر وسایل حمل‌ونقل را در اختیار گرفتند. عمال حزبی و حکومتی، ضدکمونیست‌ها را به‌طور جمعی دستگیر کردند، در همان حال «کمیته‌های اقدام»* کنترل ادارات

---

21. Vlatislav Chalupa, *The Rise and Development of a Totalitarian State* (Leyden, Netherlands: H.E. Stenfert Kroese, 1959), p. 85.

22. Korbel, *The Communist Subversion of Czechoslovakia*, pp. 185-87.

*. "Action Committees".

دولتی را به دست گرفتند. بنش مجبور شد کابینه تحت سلطه کمونیست‌ها به رهبری گتوالد را بپذیرد. تنها کاری که برای کابینه تحت سلطه کمونیست‌ها و وزیران آن باقی ماند تحکیم قدرتشان در سراسر کشور بود. فعالیت اکثر حزبهای سیاسی ممنوع شد، بسیاری از رهبران سیاسی غیرکمونیست زندانی گشتند و مهمترین نمادها و نهادهای مرتبط با رژیم دموکراتیک نابود شدند. وزیر امور خارجه چکسلواکی، یان مازاریک، چهره‌ای که با مبارزات پدرش برای استقلال چک از اتریش، شناخته می‌شد و سابقه محبوبیت طولانی داشت، خودکشی کرد. گرچه بسیاری مدعی هستند که کمونیست‌ها وی را کشته‌اند. با این تراژدی دموکراسی لیبرال در چکسلواکی رسماً خاتمه پذیرفت.

روشن ساخته‌ایم که براندازی یک سلسله اقدامات اساساً مخفیانه است که یک دولت با به خدمت‌گرفتن برخی از شهروندان کشور دیگر انجام می‌دهد تا از طریق تبلیغات، رخنه و ترور، رژیم مستقر در کشورشان را سرنگون سازند. آیا به دست گرفتن قدرت در چکسلواکی واقعاً یک انقلاب کمونیستی داخلی بود؟ سالها طول خواهد کشید تا نقش حزب و حکومت شوروی در اقدامات براندازی در چکسلواکی کاملاً آشکار شود، اما برخی واقعیتها با اطمینان معقولی هم‌اکنون به اثبات رسیده‌اند. نخست، گرچه جزئیات عملیاتی براندازی در محل برنامه‌ریزی و اجراشده، استراتژی اصلی ـ که از اوایل سال ۱۹۴۱ مشخص شده بود ـ در سراسر دورانی که حزب در مسکو بود تنظیم گشت. دوم، طی جنگ، صدها کمونیست چک برای آماده‌ساختن زمینه لازم برای به‌دست‌گرفتن قدرت، در اتحاد شوروی آموزش دیدند. سوم، در سال ۱۹۴۴ ارتش سرخ در ایجاد کمیته‌های ملی، از میان‌بردن ضدکمونیست‌های چک، و اعطای پول، سلاح و چاپ نشریات، منحصراً برای عوامل کمونیست نقش مهمی داشت ـ که همگی ناقض معاهده ۱۹۴۳ بودند که طبق آن حکومت شوروی رسماً پذیرفته بود در امور داخلی چکسلواکی مداخله نکند. چهارم، پس از جنگ هر بار که حکومت بنش می‌کوشید در برابر خواستهای کمونیست‌ها مقاومت کند، ارتش سرخ مانورهایی را در مرزهای چک برای ارعاب رهبران سیاسی

غیرکمونیست آغاز می‌کرد. حکومت چک با یک شورش سازمان‌یافته در داخل و همین‌طور خطر دخالت خارجی روبه‌رو بود که به حوادث سال ۱۹۳۸ شباهت بسیار داشت. سرانجام، احتمالاً اتفاقی نیست که معاون وزیرامور خارجه شوروی در طول هفته‌ای که کمونیست‌ها قدرت را به دست گرفتند به پراگ رفت و در آنجا ماند.[۲۳] براساس مدارک منتشرشده، نقش دقیق وی در کودتا آشکار نیست، اما اکثراً مقامات غربی و مقامهای پیشین چک مدعی‌اند که وی صرفاً برای هدیه گندم شوروی به چک‌ها، آنگونه که کمونیست‌ها ادعا می‌کنند، در پراگ حضور نداشت. حضور شوروی در چکسلواکی، و در پشت صحنه، عامل مهمی در فروپاشی حکومت دموکراتیک پس از جنگ در چکسلواکی بود.

اقدامات براندازی آمریکا در شیلی، ۱۹۷۳ـ ۱۹۷۰

آمریکا پس از اعلام دکترین مونرو در سال ۱۸۲۳ بارها برای حمایت از منافع تجاری، حفظ «نظم و قانون» و جلوگیری از تاخت‌وتاز «کمونیسم بین‌الملل» در خارج از کشور زور به کار برده است. مطالعه‌ای در این مورد فهرستی از ۱۰۰ مداخله نظامی آمریکا در فاصله سالهای ۱۸۰۶ تا ۱۹۳۳ در آمریکای لاتین را به دست می‌دهد.[۲۴] با وجود امضای معاهدات ریو (۱۹۴۷) و بوگوتا (۱۹۴۸) که به موجب مواد مهمی از آنها، دخالت مستقیم یا غیرمستقیم در امور داخلی کشورهای آمریکای لاتین منع شده است در عمل حکومتهای آمریکا هرگز نپذیرفته‌اند که این اصول می‌توانند در صورت حمله مسلحانه خارجی، رخنه کمونیستی، یا حتی فعالیت تصوری کمونیستی، حقوق و مسئولیتهای ایالات متحده برای مداخله در سیاستهای داخلی کشورهای آمریکای لاتین را بی‌اعتبار سازند. هیچ حکومت یا گروه انقلابی در

---

۲۳. بنگرید:

Ivo Duchacek, "The February Coup in Czechoslovakia", *World Politics*, 2 (1950), pp. 511-33.

۲۴. نقل شده در:

C. Neale Ronning, ed. *Intervention in Latin America* (New York: Knopf, 1970), p. 25.

آمریکای لاتین، اگر به کمونیست‌های محلی اجازه ایفای نقش مسلط در فعالیتهایش را بدهد، از براندازی یا مداخله آمریکا مصون نیست. هر مقدار سلاح، مشاور یا کمک فنی شوروی، چین یا کوبا معمولاً به‌عنوان نشانه براندازی کمونیستی تعبیر می‌گردد و بنابراین بهانه‌ای برای براندازی متقابل یا مداخله به دست می‌دهد.[۲۵] به‌طور خلاصه از لحاظ تاریخی حکومتهای آمریکا حق تصمیم‌گیری در این‌خصوص را برای خود حفظ کرده‌اند که چه شکلهایی از دگرگونی سیاسی در داخل آمریکای لاتین مشروع یا نامشروع، قابل تحمل یا غیرقابل تحمل است. میان سیاستهای آمریکا و دکترین برژنف، که به حکومت شوروی حق می‌داد در هر زمان که در اروپای شرقی یک حکومت مورد تهدید ضد انقلاب یا «امپریالیسم» باشد، با کمک نیروهای مسلح مداخله کند، مشابهت‌های قابل ملاحظه‌ای وجود دارند.

موارد مداخله نظامی مستقیم آمریکا از سال ۱۹۳۳ به بعد با اعلام سیاست «حُسن همجواری» روزولت کاهش یافته است. تهاجم به خلیج خوکها در سال ۱۹۶۱ (که سازماندهی و تأمین مالی آن را ایالات متحده برعهده داشت) و تهاجم آمریکا به جمهوری دومینیکن، در سال ۱۹۶۵ تنها موارد جدید استفاده مستقیم از نیروی نظامی هستند، هر چند شیوه‌های براندازی، مکرر به‌کار گرفته شده‌اند. در اواخر دهه ۱۹۵۰ ایالات متحده برای کمک به خارج شدن ژنرال تروخیلو از جمهوری دومینیکن ترکیبی از فشارهای اقتصادی و سیاسی را به کار برد؛ و در اوایل دهه ۱۹۵۰ ایالات متحده با تأمین مالی و مسلح‌ساختن گروهی از مهاجران گواتمالایی در هندوراس، ترتیبات سقوط رژیم آربنز Arbenz را فراهم می‌آورد. رژیمی که با سلب مالکیت از زمینهای بلااستفاده‌مانده شرکت یونایتد فروت United Fruit، واردکردن اسلحه از آلمان شرقی، انجام اصلاحات اجتماعی و اجازه‌دادن به اینکه آزادی‌های مدنی کامل در کشور

---

۲۵. برای نقل قولها و مبانی ایدئولوژیک پاسخهای آمریکا به اصلاحات اجتماعی در آمریکای لاتین بنگرید:
Melvin Gurtov, *The United States Against the Third World; Antinationalism and Intervention* (NewYork: Praeger, 1974), pp. 82-84.

حکمفرما شود دشمنی واشنگتن را برانگیخته بود. در دهه ۱۹۸۰ ایالات متحده ترکیبی از اجبار اقتصادی و مداخله غیرمستقیم از طریق کنتراها را برای سرنگون‌ساختن رژیم ساندینیست به‌کاربرد.

برخلاف مورد گواتمالا، که اقدامات براندازی آمریکاییان با موفقیت کامل توأم بود، ارزیابی در مورد شیلی، تاحدی به خاطر واقعیتهای معلومی که می‌تواند منجر به نتیجه‌گیری‌های متفاوتی شود، مشکل است. برای مثال احتمال داشت که حتی اگر ایالات متحده یک سیاست عدم مداخله کامل را حفظ می‌کرد، کودتایی نظامی علیه حکومت سوسیالیست سالوادور آلنده رخ دهد، گرچه اثبات آن امکان‌پذیر نیست. سیاستهای آلنده بی‌تردید منجر به اختلافات غیرقابل‌سازش در شیلی شد. تعداد زیادی از طرفداران اصلاحات اساسی، از جمله بسیاری از اشخاصی که از دیگر کشورهای آمریکای لاتین به شیلی آمده بودند، به آلنده فشار می‌آوردندکه با استفاده از نیروهای مسلح، انقلابی «واقعی» برپا کند. گروههای طبقه متوسط نیز، که با سرکوبی فزاینده آزادی‌های مدنی روبه‌رو بودند، برای تغییرات بنیادین در سیاستهای اقتصادی ناموفق آلنده فریاد برمی‌آوردند. از آنجا که نابسامانی جدی اقتصادی و نرخ تورم سالانه ۳۵۰ درصدی، تاحدی به خاطر اقدامهای اقتصادی آمریکا، شیلی را به ستوه آورده بود، وقوع کودتای نظامی، چند ماه پیش از وقوع آن، قابل پیش‌بینی بود.

تلاشهای حکومت ایالات متحده برای اثرگذاری بر حیات سیاسی در شیلی به سال ۱۹۶۴ باز می‌گردد، یعنی هنگامی که آن دولت به‌طور پنهانی برای پیروزی انتخاباتی ادواردو فری مونتالوا Edvrdo Frei Montalva، یک دموکرات مسیحی دارای برنامه اصلاحی بر نامزد سوسیالیست، یعنی سالوادور آلنده، کمک مالی کرد. اما فری با تفاوت اندکی به پیروزی دست یافت و محبوبیت آلنده طی مبارزه انتخاباتی کاملاً به اثبات رسید. از آنجا که طبق قانون اساسی شیلی فری نمی‌توانست برای ریاست جمهوری در سال ۱۹۷۰ بار دیگر نامزد شود تقریباً اکثر ناظران، آلنده را قوی‌ترین نامزد برای انتخابات این سال تلقی می‌کردند. بنابراین سازمان

اطلاعات مرکزی (سیا) مدتها پیش از انتخابات، گروهی را با این رهنمود در سانتیاگو مستقر ساخت که بکوشند رأی‌گیری «عادلانه» باشد. عاملان سیا این رهنمود را چنین تفسیر کردند که آنان باید بکوشند مانع انتخاب آلنده شوند. آنان سرانجام تقریباً سه میلیون دلار برای خرید رأی، ترتیب‌دادن تبلیغات ضد آلنده، کمک به رسانه‌های خبری محافظه‌کار شیلی و ۳۵۰ هزار دلار اضافی برای پرداخت رشوه به اعضای کنگره شیلی، که طبق قانون اساسی می‌بایست نتایج انتخابات را تصویب نمایند، خرج کردند. البته این تلاشها نتوانست مانع دستیابی آلنده به مقام ریاست جمهوری شود.

حکومت آمریکا به‌خاطر ترس از اینکه شیلی به صورت پایگاهی برای انقلابیون آمریکای جنوبی درآید (فعالان و عاملان بسیاری از چین، اتحاد شوروی، کوبا و حزبهای کمونیست سراسر آمریکای لاتین پس از انتخابات به شیلی سرازیر شدند)، شرایطی را در این کشور به‌وجود آورد که اداره مؤثر کشور برای آلنده مشکل گردد. یک شرکت آمریکایی، یعنی آی.تی.تی. که در شیلی سرمایه‌گذاری کرده بود پولهایی را به گروههای ضدآلنده داد، و بر واشنگتن فشار آورد که برای ساقط‌کردن حکومت آلنده به‌طور مستقیم اقدام کند. در واقع آی.تی.تی. تا جایی پیش رفت که با برنامه خود که متضمن کودتای نیروهای نظامی در شیلی بود به سیا روی آورد. پس از آنکه حکومت شیلی معادن مس متعلق به شرکتهای آمریکایی را ملی کرد و از پرداخت غرامت موردتقاضای آنها امتناع ورزید، فشار شرکتهای خصوصی بر واشنگتن افزایش یافت، و پاسخ هر چه بیشتر مثبت شد.

وسایلی که برای کمک به ایجاد آشفتگی اقتصادی و اجتماعی در شیلی به کار رفت شامل قطع روابط اقتصادی و اقدامات کلاسیک براندازی بود. در فاصله نوامبر ۱۹۷۰ تا اوایل ۱۹۷۲ بانک صادرات و واردات آمریکا (زیر نظر وزارت خزانه‌داری، تحت ریاست جان کانالی John Connally، بانک توسعه کشورهای آمریکایی و بانک جهانی اعطای اعتبارها و وامهای جدید به شیلی را قطع کردند. بانکهای خصوصی آمریکایی بسرعت از اقدام این نهادهای

وام‌دهنده پیروی نمودند. گرچه بانکهای اروپایی در مورد بدهی‌های شیلی مجدداً مذاکره کردند، ایالات متحده از ورود به بحثهای دوجانبه با مقامات حکومت آلنده برای اتخاذ اقدامات مشابه امتناع ورزید. حکومت آلنده در وضعی بود که وام‌دهندگان به سختی حاضر می‌شدند خطر اعطای یک اعتبار چشمگیر را بپذیرند. اما شواهد نشان می‌دهد که بستن جریان پول لازم برای تأمین مالی واردات شیلی اساساً تصمیمی سیاسی برای ایجاد عدم ثبات بیشتر در شیلی بود. قطع اعتبار، آثار سخت قطع رابطه تجاری کامل آمریکا و کوبا را نداشت، اما کمبودی از لحاظ قطعات یدکی در بخشهای مهم اقتصاد شیلی ایجاد کرد (قسمت اعظم کامیونها، اتومبیلها و ماشین‌آلات صنعتی شیلی اساساً آمریکایی بودند). می‌توان هدفهای سیاسی مبنای قطع اعتبار را از این واقعیت دریافت که به محض سرنگونی آلنده به دست دارودسته نظامی قطع اعتبار از میان رفت.

فعالیتهای مستقیم عاملان سیا در شیلی فشارهای اقتصادی ملایم و «کم سروصدا» را کامل کرد. دستور شخصی نیکسون رئیس جمهوری آمریکا در مورد تلاش محرمانه عاملان سیا برای ترتیب‌دادن کودتای نظامی در شیلی به‌منظور جلوگیری از دستیابی آلنده به ریاست جمهوری با شکست مواجه شد.[۲۶] سپس سیا توجه خود را بیشتر به حمایت از گروههای مخالف معطوف نمود تا کنارزدن آلنده. سیا برای ادامه کار مطبوعاتِ مخالف، پولهایی را به آنها پرداخت. آلنده تبلیغات حکومتی را تنها به روزنامه‌هایی می‌داد که از او حمایت می‌کردند. پولهای دیگری به مخالفان سیاسی، شرکتهای خصوصی و اتحادیه‌های کارگری داده شد. سیا همچنین عاملان شیلیایی را در سطوح بالای حزب آلنده رخنه داد؛ و از اخلال‌گران* خواسته شد

---

۲۶. برای جزئیات بنگرید:

Thomas Powers, "Inside the Department of Dirty Tricks", *The Atlantic* (August, 1979), pp. 45-57; Seymour M.Hersh, "The Price of Power: Kissinger, Nixon, and Chile", *The Atlantic Monthly* (December, 1982), pp. 31-58.

*. Provocateurs.

در مشاغل خود در حکومت اشتباههای عمدی مرتکب شوند و به این ترتیب به مسائل مدیریت اقتصادی که آلنده با آنها روبه‌رو بود، بیفزایند. سرانجام، عاملان سیا تظاهرات خیابانی را سازمان دادند و اعتصابی را در میان کامیون‌داران پایه گذاشتند که آثار مصیبت‌باری برای اقتصاد آن کشور داشت. مدرکی وجود ندارد که سیا کودتای نظامی بعدی را سازمان داده یا مستقیماً حمایت کرده باشد اما آشکارا کوشید شرایطی را به‌وجود آورد که احتمال مداخله نظامی در جریانهای سیاسی شیلی را به‌طور چشمگیری افزایش دهد.[۲۷]

جنگهای چریکی (غیرمتعارف)

با انتقال کانون جنگ‌سرد از اروپا به آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین، جنگ چریکی جانشین برخی شیوه‌های متعارف براندازی شد که در بالا مورد بحث قرار گرفتند. این نوع فعالیت انقلابی، که ترور را با حملات چریکی ذاتاً متحرک به هم می‌آمیزد، به‌طور وسیع در یوگسلاوی و دیگر کشورهای اشغال‌شده طی جنگ جهانی دوم صورت گرفت و از آن به بعد نیز در بیش از پنجاه کشور وجود داشت. البته، همه عملیات چریکی را یک قدرت خارجی سازماندهی، حمایت یا هدایت نکرده است. برخی از طولانی‌ترین و مصیبت‌بارترین عملیات نظامی غیرمتعارف رویدادهایی صرفاً داخلی بودند، مانند مورد کلمبیا که در آن، شورش داخلی دارای خصوصیت جنگ چریکی سبب شده است که طی چهل سال گذشته چند صد هزار نفر از مردم به هلاکت برسند. مبارزات چریکی موفقیت‌آمیز در قبرس، چین، و کوبا، اساساً شورشهایی داخلی بودند، که با حداقل دخالت خارجی صورت گرفتند. به هرحال ویتنام شمالی و چین

---

۲۷. فقره مربوط به شیلی از مقاله فارنزورث و رویه‌های سیگموند و هرش گرفته شده است. بنگرید:
Elizabeth Farnsworth, "Chile: What was the U.S. Role? More Than Admitted", S. Paul E. Sigmund, "Less Than Charged", in *Foreign Policy,* No. 2 (Spring 1974), pp. 127-56; Time, September 30, 1940, Hersh, "The Price of Power,", *The Atlantic Monthly* (December, 1982), pp. 31-58.

کمونیست نقش مهمی در جنوب شرقی آسیا در سازماندهی، آموزش و حمایت از جنبشهای آزادیبخش ملی فعال در ویتنام جنوبی، لائوس، کامبوج، تایلند و مالزی داشتند. این منطقه با داشتن جنگلهای انبوه و مردابهایی که در آنها واحدهای نظامی می‌توانند مخفی شوند، جمعیت عمدتاً روستایی که اغلب خارج از نفوذ مستقیم حکومت مرکزی هستند، تسهیلات ارتباطی ابتدایی میان روستاها و مراکز شهری، و مرزهای طولانی بی‌حفاظ که رخنه را آسان و تأمین تجهیزات از «پایگاه عملیاتی در خارج»، (یعنی کشور مشوق جنگ غیرمتعارف) را ممکن می‌سازند شرایط مساعدی برای انجام عملیات چریکی دارد. منشأ رومانتیک و ایدئولوژیک عملیات چریکی را می‌توان در افکار مائوتسه‌تونگ و کمونیست‌های چین یافت و چه‌گوارا Che Guevara آن را پالایش داد. چینیان و کوباییان، پیش از کسب قدرت درگیر جنگهای چریکی روستایی طولانی بودند، برخلاف رفقای غربی خود که عمدتاً به براندازی و رخنه در محیطهای شهری توجه داشتند. به‌علت سنتهای محیطی و تاریخی متفاوت عملیات براندازی، آن‌گونه که در اروپا صورت گرفتند و جنگهای غیرمتعارف، آن‌گونه که در آسیا و کوبا رخ دادند، اساساً وسایل متفاوتی برای به‌دست‌گرفتن قدرت بودند.

برای مثال، واحدهای چریکی منتظر به‌وجودآمدن یک «وضع انقلابی» نمی‌مانند و حملات مستقیم خود به حکومت و جامعه را آغاز می‌کنند. همچنین آنها لزوماً در سازمانهای داوطلبانه رخنه نمی‌کنند، تظاهرات عمومی ترتیب نمی‌دهند، نامزدهایی را برای ورود به مجلس معرفی نمی‌نمایند، یا درصدد کسب مناصب وزارتی نیستند. آنهامعمولاً کار خود را با تعداد انگشت‌شماری از افراد فدایی آغاز می‌کنند که هیچ دعوی داشتن پایگاه مردمی یا مشروعیت سیاسی ندارند، اما با این وجود به صورت واحدهای نظامی- سیاسی کوچک برای حمله به مقامات در سطح روستا سازمان می‌یابند. گرچه هر کشوری مسائل استراتژیک و تاکتیکی متفاوتی دارد که از شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و جغرافیایی خاص آن ناشی می‌شود، اکثر جنبشهای چریکی مهم پس از جنگ ویژگی‌های مشترکی دارند.

استراتژی سیاسی اصلی جنگ چریکی، به‌دست‌آوردن کنترل عملی بر بخشهای هر چه وسیع‌تری از مردم غیرنظامی و در عین‌حال به‌طور همزمان دورساختن آن مردم از رژیمی است که قدرت را در دست دارد. اگر مردم بی‌تفاوت باقی بمانند ممکن است برای شکست‌دادن نیروهای نظامی دولتی، تنها گروههای کوچکی از چریکهای دارای تحرک زیاد لازم باشند. همان‌طور که اندرو یانوس متذکر می‌شود، «سقوط حکومتها به این دلیل نیست که دشمنان زیادی دارند، بلکه بدان سبب است که دوستان آنها بسیار کم هستند»[۲۸]. هدف نظامی جنگ چریکی فرسودن تدریجی نیروهای دولتی تا جایی است که این نیروها در شهرهای بزرگ جمع شوند و شورشیان را رها کنند تا کنترلشان را بر مناطق روستایی محکم سازند.

یک نیروی چریکی را می‌توان با یک کوه یخ مقایسه کرد. آنچه یک ناظر می‌بیند گروه کوچکی از مبارزان چریک تمام‌وقت است که به‌طور مداوم نیروهای دولتی را آزار می‌دهند و آنان را از مناطق روستایی می‌رانند. نگاه‌دارندهٔ این «کلاهک» کوه یخ هزاران غیرنظامی ـ معمولاً ـ روستایی هستند که طی روز کارهای عادی خود را انجام می‌دهند و در شب می‌جنگند یا برای «چریک‌های» تمام‌وقت فعالیتهای پشتیبانی انجام می‌دهند. آنان غذا، محل امن، وسایل حمل‌ونقل، و اطلاعاتی در مورد تحرکات نیروهای نظامی و فعالیتهای رهبران ضدشورش را در اختیار چریک‌ها می‌گذارند. بدون چنین پایگاه غیرنظامی نیروی چریکی به خاطر نداشتن غذا، تدارکات و اطلاعات، نمی‌تواند به کار خود ادامه دهد. در عین‌حال وضع حکومت نیز، با همه لشکریان و منابع نظامی خود، تنها اندکی بهتر از تعداد انگشت‌شمار چریک‌هاست؛ زیرا نمی‌تواند دشمن را، که اعضایش پس از انجام مأموریت خود در میان توده‌های مردم جامعه فرو می‌روند مشخص و محل آنان را تعیین کند. بیشترین امید حکومت کسب وفاداری روستاییان است، تا شورشیان را شناسایی کنند و اطلاعاتی در مورد فعالیتهایشان به‌دست دهند.

دسته‌های چریکی برای ایجاد پایگاه در میان غیرنظامیان و به‌دست‌آوردن کنترل بر آنان

---

28. Janos, *The Seizure of Power*, p.20.

انگیزه‌های عملی را با ترور به هم می‌آمیزند. رهبران سیاسی نیروهای چریکی معمولاً برنامه‌هایی را در زمینه اصلاحات ارضی و سیاسی همراه با مبارزه تبلیغاتی ارائه می‌دهند که هدف آنها جداساختن توده‌های مردم از حکومت است. موضوعاتی نیز که بر نمادهای ناسیونالیستی تأکید می‌ورزند حائز اهمیت‌اند. عوامل شورشیان در روستاها رخنه و هواخواهان و حامیانی را جذب می‌کنند. روستاییان و شهریان دیگر، با آگاهی یافتن از اینکه اگر فعالیتهایشان کشف گردد، ربوده، ناقص‌العضو یا کشته می‌شوند، از دادن اطلاعات به مقامهای حکومتی در مورد فعالیتهای چریکی محلی منع می‌گردند. چریک‌ها و عاملانشان در روستاها همچنین به ترورهای انتخابی در مورد مأموران حکومتی مانند معلمان، مسئولان محلی، و افراد صاحب‌نفوذ در روستا دست می‌زنند. عاقبت در هر روستا یک حکومت «سایه»* یا مخفی شکل می‌گیرد که آماده است بلافاصله پس از پاک‌شدن منطقه از نیروهای حکومتی مدافع، کنترل آنجا را به‌دست گیرد.

در جبهه نظامی، چریک‌ها عملیات را از دورترین مناطق، که کنترل حکومت در حداقل است، آغاز می‌کنند. واحدهای کوچک، که معمولاً به سلاحهای ابتدایی مسلح‌اند، به گرفتن روستاهای کوچک کمک، خطوط تدارکاتی حکومت را قطع و در وسایل ارتباطی خرابکاری می‌کنند و در کمین گشتی‌های دولتی می‌نشینند. این نوع عملیات ایذایی و برخوردها سرانجام واحدهای نظامی حکومت را مجبور می‌سازد مناطق روستایی را تخلیه کنند و به مراکز جمعیتی بزرگتر عقب بنشینند. تنها پس از گذشت چند سال که چریک‌ها کنترل مناطق روستایی را از طریق عملیات نظامی و سیاسی به‌دست آوردند، آماده می‌شوند که حمله نظامی نهایی به مراکز اصلی اقتدار سیاسی را آغاز کنند. در این مرحله، جنگ ایذایی، به جنگ متعارف بدل می‌شود که هدف آن نابودساختن توانایی‌های نظامی حکومت است. اصول استراتژیک و تاکتیکی متعارف جانشین شیوه‌های ایذایی چریکی می‌شوند، و جنگ با استفاده از سلاحهای مخرب‌تر، از جمله

---

*. "Shadow" Government.

توپ، تانک، و زره‌پوش صورت می‌گیرد. تظاهرات توده‌های مردم در حمایت از انقلابیون، اگر اصولاً برپا گردد، تنها هنگامی خواهد بود که شکست نظامی حکومت قریب‌الوقوع به‌نظر برسد. کل روند رخنه و ایجاد یک نظم جدید تنها پس از آنکه انقلابیون قدرت را به دست گرفتند آغاز می‌شود. باید رهبری همه سازمانهای مهم داوطلبانه تصفیه شوند، یک حزب فراگیر برای حفظ رژیم جدید ایجاد گردد و همه دستگاههای اداری دولت بازسازی شوند. به‌طور خلاصه بخش اعظم کاری که در شکلهای سنتی‌تر براندازی مقدم بر کودتا است تازه باید پس از آنکه چریک‌ها قدرت را به دست گرفتند، صورت گیرد. از نقطه‌نظر سیاست بین‌الملل رژیم جدید به محض کسب قدرت سمت‌گیری کشور را به سوی آن قدرت خارجی تغییر می‌دهد که چریک‌ها را در طول مبارزاتشان هدایت، سازماندهی و حمایت کرده است.

مداخله نظامی

مداخله در نهایت می‌تواند به صورت اعزام تعداد زیادی نظامی برای تثبیت یک رژیم در برابر شورشیان یا کمک به سرنگون‌ساختن هیئت حاکمه درآید. مداخله نظامی گسترده ممکن است در یک دوره زمانی شکل گیرد، مانند مورد ویتنام، که در آن ایالات متحده اقدامات خود را با اعزام مشاوران نظامی برای مقاصد آموزشی آغاز کرد، سپس به آنان مأموریت داد که فعالیتهای پشتیبانی رزمی مختلف انجام دهند، و سرانجام بیش از نیم‌میلیون سرباز برای اجرای عملیات نظامی گسیل داشت. در اغلب موارد مداخله پی‌آمد یک بحران است، در این حالت نظامیان بسرعت اعزام می‌شوند و اغلب مقامهای رژیم یا شورشیان موردنظر را غافلگیرانه دستگیر می‌کنند.

تهاجم نیروهای مشترک شوروی، آلمان شرقی، لهستان، مجارستان و بلغارستان به چکسلواکی در اوت ۱۹۶۸ نمونه کلاسیک مداخله ناگهانی برای سرنگون‌ساختن یک رژیم است. قبلاً متذکر شدیم که چگونه حکومت شوروی در تلاش برای تغییر سیاستهای حکومت

دوبچک از نمایش قدرت. استفاده کرد. به‌علاوه سلسله کنفرانسهای تشکیل‌شده میان چک‌ها و دیگر دولتهای عضو پیمان ورشو نتوانسته بود این دولتها را متقاعد سازند که هدف سیاستهای رژیم دوبچک بازگرداندن یک نظام سرمایه‌داری چندحزبی به چکسلواکی نیست. بویژه والتر اولبریخت Walter Ulbricht رهبر آلمان شرقی نگران بود که اصلاحات چک‌ها احتمالاً منجر به ناآرامی‌هایی درکشور وی شود. در واقع حکومتهای شوروی و اروپای شرقی تاحدی براساس تصور مبتنی‌بر نظریه دومینو* عمل کردند: اگر به اصلاحات در چکسلواکی خاتمه داده نمی‌شد، ممکن بود بقیه بلوک کمونیستی را مبتلا سازد و نظام سوسیالیستی را به‌طور جدی به مخاطره افکند. عملیات نظامی با سرعت و غافلگیری فراوان به انجام رسید. پس از آنکه چکسلواکی عملاً در اختیار نیروهای اشغالگر قرار می‌گرفت، حکومت شوروی برای آنکه دوبچک و یارانش را از مواضع حزبی و حکومتی برکنار سازد ترکیبی از آدم‌ربایی، تهدید و ترغیب را به کار برد. در همان زمان بیشتر کمونیست‌های ارتدکسی که در دوران اصلاحات دوبچک از مناصب خود اخراج شده یا تنزل درجه یافته بودند، «برای اعاده نظم» مجدداً به صحنه آمدند. حکومت شوروی پس از آنکه به هدفهایش دست یافت، برای انعقاد معاهده‌ای به‌منظور خروج همه لشکریان پیمان ورشو با رژیم جدید چک وارد مذاکره شد.

مداخله همچنین ممکن است به‌عنوان وسیله حمایت از یک دولت متحد یا دوست در برابر یک شورش واقعی یا تصوری صورت گیرد. البته مداخله آمریکا در ویتنام بر این پایه توجیه شده بود که حکومت مشروع ویتنام جنوبی با تجاوز از شمال روبه‌روست؛ وضعیت مزبور را نمی‌شد، صرفاً یک جنگ داخلی دانست، که ویت‌کنگ‌ها علیه مقامات سایگون به راه انداخته بودند. از نظر حکومت آمریکا، مسئله همیشه آن بود که ویتنام شمالی برای وحدت مجدد کشور از وسایل نظامی استفاده می‌کند.

---

*. Domino Theory.

نتیجه‌گیری

در نظام بین‌المللی کهن اروپا محور (جز تقریباً دوره ۱۷۹۱- ۱۸۲۳)، اجماع ایدئولوژیک، نفوذناپذیری دولتها، رسانه‌های ارتباطی ابتدایی، دکترین عدم مداخله به ممانعت از این امر کمک نمود که یک دولت تلاش کند بر امور صرفاً داخلی دولت دیگر اثر بگذارد.[۲۹] عدم مداخله هنوز به‌عنوان یکی از مبانی حقوق بین‌الملل و هنجاری که حکومتها باید صادقانه در روابط خود مراعات کنند مورد قبول است. منشور سازمان ملل متحد بویژه دولتهای عضو را از مداخله در مسائل داخلی یکدیگر منع می‌کنند. می‌توان گفت که منشور، این ممنوعیت را در اکثر موارد برای خود سازمان ملل متحد نیز قائل است. البته این هنجار در اکثر مناسبات بین‌المللی مراعات نمی‌شود.

اما امروزه ممکن است جدایی کامل حوادث داخلی از محیط بین‌المللی امکان‌پذیر نباشد. به دشواری می‌توان انتظار داشت که بسیاری از حکومتها، و همین‌طور سازمانهای بین‌المللی، نسبت به تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در کشورهای خارجی کاملاً بی‌تفاوت باشند. شرایط عدم ثبات اقتصادی و سیاسی در بسیاری از دولتها وضعیتهایی را به‌وجود می‌آورد که قدرتهای خارجی-گاه به خاطر منافع خودشان و در موارد دیگر صرفاً برای جلوگیری از قتل‌عام و فروپاشی اجتماعی*- آشکارا از آن بهره‌برداری می‌کنند. هنگامی که برخوردهای داخلی مهمی رخ می‌دهند که برای منافع حیاتی قدرتهای بزرگ آثاری جدی از

---

۲۹. براساس تفاهمهای مبهم مضمون در اتحاد چهارگانه (و بعداً پنج‌گانه) سال ۱۸۱۵، قدرتهای مهم اروپایی پیمان بستند که از طرف هر پادشاه اروپایی که مورد تهدید انقلاب لیبرالی قرار گرفته باشد مداخله کنند. در کنگره تروپو (۱۸۲۰)، که به بحث درباره انقلاب لیبرالی در ناپل اختصاص داشت، عالیجنابان، والاحضرتان و اعلیحضرتان جمع شده، رسماً اعلام کردند که «هنگامی که دگرگونی‌های سیاسی، به‌وجود آمده با وسایل غیرقانونی [بدون تأیید مقام سلطنت]، خطرهایی را برای دیگر کشورها به واسطه قرب جوار به‌وجود آورند، و هنگامی که قدرتهای متحد بتوانند در مورد این شرایط به‌طور مؤثر عمل کنند، آنها به‌منظور بازگرداندن آن کشورها به وفاداری‌های سابق، ابتدا وسایل دوستانه و سپس زور را به کار خواهند برد.» قدرتهای متحد بعداً برای بازگرداندن پادشاهی‌های مستبد ابتدا در ناپل (۱۸۲۱) و سپس در اسپانیا (۱۸۲۳) مداخله کردند.

*. Social Collapse.

لحاظ حفظ امنیت و اتحاد دارند، احتمالاً مداخله و مداخله متقابل صورت خواهد گرفت، حتی اگر این برخوردها در اصل از خارج سازماندهی و هدایت نشده باشند. در جایی که مسائل سیاسی داخلی با منافع، هدفها و ارزشهای سیاست خارجی دیگر دولتها برخورد پیدا می‌کند، نوعی رابطه میان این دولتها و گروههای داخلی برقرار می‌شود. اگر یک گروه ناراضی یا جنبشی انقلابی دنبال هدفهایی در داخل باشد که با منافع یک دولت خارجی انطباق دارند، احتمال وابسته‌شدن آن به قدرت خارجی به‌طور چشمگیری افزایش می‌یابد. اگر رژیمی که قدرت را دردست دارد مورد تهدید نیروهای انقلابی قرار گیرد که به روشنی از خارج سازمان‌دهی، حمایت و شاید هدایت می‌شوند، از متحدان و دوستان خود تقاضا خواهد کرد که به نفع او مداخله کنند، مگر آنکه معتقد باشد می‌تواند با به کار گرفتن امکانات خود با مسئله مقابله نماید.

گرچه برای بسیاری از کشورها اقدامات متضمن مداخله در امور داخلی دیگر دولتها همچنان بخشی از شیوه‌های دستیابی به هدفهاست، به نظر می‌رسد که مجموعه جدیدی از هنجارها در حال شکل‌گیری باشد که براساس آن تشخیص موارد مجاز چنین اقداماتی با محدودیت کمتری روبه‌رو است. بی‌تردید، هنجارهای قدیمی عدم مداخله در امور داخلی دولتهای دیگر کراراً نقض شده‌اند، اما نمی‌توان ادعا نمود که همه موارد کاملاً نامطلوب بوده‌اند. گرچه هنوز اندیشیدن در مورد هرگونه گرایش بلندمدت زود است، بسیاری از حکومتها این موضع را اتخاذ کرده‌اند که در برخی موارد، دخالت و مداخله در امور داخلی دولتهای دیگر ممکن است مشروع باشد، به‌شرط آنکه اقدامات مزبور قبلاً به تصویب یک رکن جمعی یا سازمان بین‌المللی رسیده یا سازمان مزبور خود چنین وظیفه‌ای را پذیرفته باشد. اصول حقوقی سنتی که همه اشکال دخالت خارجی را منع می‌کنند به روشنترین وجه در ماده ۱۵ منشور بوگوتا (۱۹۴۸) بیان شده، که در آن دولتهای آمریکای لاتین و ایالات متحده رسماً پیمان بسته‌اند:

«هیچ دولت یا گروهی از دولتها حق ندارند، به هر دلیل، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در

امور داخلی یا خارجی دولتی دیگر دخالت کنند. اصل فوق‌الذکر نه تنها حمله مسلحانه بلکه هر شکل دیگری از مداخله یا تهدید جدی علیه موجودیت دولت مزبور یا علیه ارکان سیاسی، اقتصادی یا فرهنگی آن را نیز منع می‌کند.»

براساس ماده ۱۶، امضاکنندگان همچنین موافقت کردند که «هیچ دولتی نمی‌تواند اقدامهای مجبورکننده دارای خصوصیات اقتصادی یا سیاسی را به‌منظور وادارکردن اراده حاکمه دولت دیگر یا به دست‌آوردن نوعی امتیاز به‌کارگیرد یا به‌کارگرفتن آنها را تشویق کند.» برخلاف این قواعد دقیق، عملکرد اخیر سازمان کشورهای آمریکایی* و عملکرد یکجانبه ایالات متحده کاملاً متفاوت بوده است. در مواردی که مداخله یک‌جانبه صورت گرفته، طرف مداخله‌کننده اکثراً تأیید قبلی دولتهای آمریکای لاتین را خواستار شده است. تقاضای مزبور به‌طور ضمنی این مفهوم را دربر دارد که اگر آن تأیید در شرف به دست‌آمدن باشد، مداخله مشروع خواهد بود. در حوادث مهم مربوط به گواتمالا و کوبا، حکومت ایالات متحده خواستار تأیید چندجانبه برای اقدامات خود شد. هرچند، در مورد مداخله در جمهوری دومینیکن به سال ۱۹۶۵، ایالات متحده پیش از آنکه برای تأیید سیاستهای خود به سازمان کشورهای آمریکایی روی آورد به اقدام نظامی مبادرت کرد و هنگامی که این دولت به سال ۱۹۸۲ در گرانادا مداخله نمود خواستار اجازه یک سازمان بین‌المللی نشد.

مهمتر از آن شاید مواردی باشند که سازمان کشورهای آمریکایی خود تصمیم به مداخله جمعی در امور داخلی یک یا چند دولت عضو می‌گیرد. برای مثال، در سال ۱۹۶۰ کمیسیون صلح سازمان کشورهای آمریکایی، در اقدامی که بسختی با روح منشور بوگوتا سازگار بود، رژیم تروخیلو را به خاطر نقض «آشکار و گسترده حقوق بشر» در جمهوری دومینیکن محکوم کرد. بعداً در همین سال، وزیران امور خارجه دولتهای آمریکای لاتین علناً تروخیلو را برای توطئه علیه جان رئیس جمهوری ونزوئلا محکوم کردند. با تصمیم وزیران امور خارجه، که اعضای

---

*. Organization of the American States (OAS).

سازمان کشورهای آمریکایی را به اعمال مجازاتهای اقتصادی محدود علیه رژیم تروخیلو فرا می‌خواند، برای‌نخستین‌بار مبادرت به اقدام جمعی واقعی در نیمکره غربی درخواست گردید. در سال ۱۹۶۴ بار دیگر شورای سازمان کشورهای آمریکایی با اکثریت قریب به اتفاق آرا به اعمال مجازاتهای اقتصادی و دیپلماتیک علیه رژیم کاسترو در کوبا رأی داد.

در سازمان ملل متحد نیز به نظر می‌آید که مداخله جمعی در امور داخلی دولتها بدل به روش مشروعی برای مقابله با هرج‌ومرجهای داخلی گسترده‌ای شده است که خطر مداخله وسیع قدرتهای خارجی را دربر دارد. مداخله نظامی سازمان ملل متحد در کنگو (زئیر) به جلوگیری از هرج‌ومرج اجتماعی، جدایی کاتانگا از دولت مرکزی و مداخله یک‌جانبه اتحاد شوروی و احتمالاً ایالات متحده کمک کرد. در سال ۱۹۶۴ سازمان مزبور بار دیگر نیروهایی را به خارج فرستاد، این‌بار برای استقرار و حفظ آتش‌بس در جنگ داخلی جزیره قبرس، جلوگیری از تهاجم ترکیه و مداخله احتمالی روسیه. همه این اقدامها به نام سازمان مزبور، با رضایت حکومتهای اصلی درگیر در مسئله صورت گرفت. به سهولت می‌توان فکر کرد که اگر مداخلات مزبور سازماندهی نشده بودند، جنگهای داخلی و شورشها به آسانی می‌توانستند به بحرانهای بین‌المللی بدل شوند.

دخالت دیپلماتیک، عملیات مخفیانه، براندازی، جنگ چریکی، و مداخله نظامی به‌عنوان شیوه‌های مهم نفوذگذاری بر دیگر دولتها یا مجبورساختن آنها و بهره‌گیری از بحرانهای ادواری داخلی در یک نظام سیاسی بی‌ثبات یا فرونشاندن آن بحرانها باقی خواهند ماند. تا هنگامی که رهبران برخی از دولتها متعهد به حمایت از «جنگهای رهایی‌بخش» ملی و در برخی موارد سازماندهی و هدایت آنها باشند، می‌توان انتظار داشت که مداخله متقابل نیز صورت گیرد. دولتهای دیگری نیز که متعهد به هدفهای گسترده یا اصول ایدئولوژیک هستند، اما توانایی دستیابی به آنها از طریق ابزارهای نظامی متعارف، چانه‌زنی دیپلماتیک یا فشارهای اقتصادی را ندارند، احتمال دارد بر شیوه‌های مخفیانه تأکید ورزند. این شیوه‌ها اغلب بسیار کم‌خرج‌ترند،

مستلزم خطرهای کمتری در مورد اوج‌گیری و تبدیل به یک مقابله نظامی مستقیم‌اند و همان‌طور که موارد چکسلواکی و شیلی نشان می‌دهند اگر شرایط داخلی در دولت موردنظر مناسب باشد، می‌توانند نتیجه موفقیت‌آمیزی داشته باشند. در موردی که اوضاع و احوال داخلی یک دولت کمتر تابع نفوذ خارجی است یا در موردی که دو یا چند دولت با هدفهای ناسازگار که رابطه اندکی با روندهای سیاسی داخلی دارند، در برابر یکدیگر قرار می‌گیرند- به شرط شکست دیگر شیوه‌های برانگیختن- معمولاً در مورد به کارگرفتن تهدیدهای نظامی و تنبیه‌های خشونت‌آمیز تصمیم گرفته می‌شود.

منابع منتخب

Ayoob, Mohammed, ed., *Conflict and Intervention in the Third World.* London: Croom Helm, 1980.

Blechman, Barry M., and Stephen S. Kaplan, *Force Without War: U.S. Armed Forces as a Political Instrument.* Washington: The Brookings Institution, 1978.

Bull, Hedley, ed., *Intervention in World Politics.* Oxford: Clarendon Press, 1984.

Cable, J, *Gunboat Diplomacy 1919-1979: Political Applications of Limited Naval Force,* 2nd ed. New York: St. Martin's Press, 1981.

Cottam, Richard W., *Competitive Interference and Twentieth Century Diplomacy.* Pittsburgh, Paz.: University of Pittsburgh Press, 1967.

Crozier, Brian, *The Rebels: A Study of Post-War Insurrecitions.* Boston: Beacon Press, 1960.

Denno, Bryce F., "Sino-Soviet Attitudes toward Revolutionary War", *Orbis*, 11 (1968), 1193-1207.

Duner, Bertil, *Military Intervention in Civil Wars: the 1970s.* Aldershot, Hampshire: Gower, 1985.

Falk, Richard A., "The United States and the Doctrine of Non-Intervention in the Internal Affairs of Independent States", *Howard Law Journal*, 5 (1959), 163-89.

Felix, Christopher, *A Short Course in the Secret War.* New York: Dutton, 1963.

Giap, Vo Nguyen, *People's War, People's Army.* New York: Praeger, 1962.

Girling, John L., *America and the Third World: Revolution and Intervention.* London: Routledge and Kegan Paul, 1980.

Guevara, Che, *Guerrilla Warfare.* New York: Monthly Review Press, 1961.

Janos, Andrew C., *The Seizure of Power: A Study of Force and Popular Consent*, Research Monograph No. 16. Princeton, N.J.: Center for International Studies, 1964.

Kaplan, Stephen S., *Diplomacy and Power: Soviet Armed forces as Political Instruments.* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981.

Leitenburg, Milton, *Aspects of Military Intervention and the Projection of Military Power.* Frankfurt: HSFK, 1985.

Levesque, Jacques, "L'URSS et l'activité militaire de ses alliés dans le Tiers Monde," *International Journal*, 31, 2 (1982), 285-306.

Mandel, Robert, "The Effectiveness of Gunboat Diplomacy", *International Studies Quarterly*, 30 (March 1986), 59-76.

Marchetti, Victor, and John D. Marks, *The CIA and the Cult of Intelligence.* New York: Knopf, 1974.

Mao Tse-Tung, *On Guerrilla Warfare.* New York: Praeger, 1961.

McConnell, James M., And Bradford Dismukes, "Soviet Diplomacy of Force in the Third World," *Problems of communism* (January-February 1979), 14-27.

McGowan, Patrick, and Charles W. Kegley, Jr., *Threat, Weapons, and Foreign Policy.* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1980.

Pearson, Frederic S., "Foreign Military Intervention and Domestic Disputes," *International Studies Quarterly*, 18 (1974), 259-90.

Rosenau, James N., "Intervention As a Scientific Concept," *Journal of Conflict Resolution*, 13 (1969), 149-71.

----------, ed., *International Aspects of Civil Strife.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1964.

Rowe, Edward Thomas, "Aid and Coups d'Etat: Aspects of the Impact of American Military Assistance Programs in the Less Developed Countries", *International Studies Quarterly*, 18 (1974), 239-55.

Schmid, Alex P., *Soviet Military Intervention Since 1945.* New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1985.

Scott, Andrew, M., *The Revolution in Statecraft; Informal Penetration.* New York: Random House, 1966.

Singer, J. David, and Melvin Small, *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816-1980.* Beverly Hills, Calif.: Sage, 1982.

Thornton, Thomas, and Cyril. E.Black, *Communism and the Strategic Use of Political Violence.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1965.

Tillema, Herbert K., and John R. Van Wingen, "Law and Power in Military Intervention," *International Studies Quarterly*, 26 (June 1982), 220-50.

Vincent, R.J., *Nonintervention and World Order.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1974.

Wright,Quincy, "Subversive Intervention," *American Journal of International Law*, 54 (1960), 520-35.

فصل یازدهم

اسلحه، جنگ و نفوذ سیاسی*

نظام بین‌المللی را اغلب به‌مثابه نظام فاقد اقتدار مسلط** توصیف کرده‌اند، اما در چنین توصیفی اغلب این واقعیت نادیده گرفته می‌شود که اکثر قریب‌به‌اتفاق مراودات بین‌المللی به جای آنکه از راه اعمال خشونت صورت گیرند، از طریق چانه‌زنی، ترغیب یا پاداش عملی می‌شوند. مسائل عادی که بخش بزرگی از روابط هر دولتی را به وجود می‌آورند، بندرت سیاستمداران را به استفاده یا حتی تهدید به استفاده از زور برمی‌انگیزند. با این وجود توسل به خشونت یک ویژگی مهم نظام بین‌المللی بوده و همچنان می‌باشد. کوئینسی رایت در مطالعه کلاسیک خود درباره جنگ، ۲۷۸ جنگ را مشخص می‌سازد که در فاصله سالهای ۱۸۴۰ و ۱۹۱۴ رخ داده‌اند.[1] گرچه قدرتهای بزرگ در اوج جنگ‌سرد توانستند از برخورد هسته‌ای اجتناب ورزند، از جنگ جهانی دوم به بعد خشونت بین‌المللی با شدتهای مختلف تقریباً در همه مناطق رخ داده است. در فاصله سالهای ۱۹۴۵ و ۱۹۶۷ هشتادودو برخورد مسلحانه وجود داشت که در آنها نیروهای منظم یک دولت درگیر بودند. از میان آنها بیست‌وشش جنگ میان دولتها رخ

---

* یادداشت: فصل حاضر را پروفسور اُلی‌هالستی Ole R. Holsti از گروه‌علوم‌سیاسی دانشگاه‌دوک‌نوشته است.

**. Anarchy.

1. Quincy Wright, *A Study of War*, Vol. 1 (Chicago: University of Chicago Press, 1942), p. 650.

داده‌اند. به‌علاوه تعداد زیادی از پنجاه‌وشش برخورد باقی‌مانده- جنگهای داخلی، شورشها و مانند آنها- آثار بین‌المللی مهمی داشته‌اند.[۲] در سالهای پس از ۱۹۶۷ تخفیفی در برخوردهای بین‌المللی وجود نداشته است؛ و بسیاری از جنگهای داخلی، از جمله در ایرلندشمالی، قبرس، گرانادا، نیکاراگوئه، موزامبیک، افغانستان، لبنان، چاد، آنگولا، اتیوپی، السالوادور، کامبوج، زیمبابوه، زئیر، و جاهای دیگر انگ مداخله قدرتهای خارجی را خورده‌اند.

گرچه فیلسوفان، مورخان و اصلاح‌طلبان مشروعیت زور به‌عنوان ابزار سیاست خارجی را تقبیح می‌کنند، کسانی که مسئول تصمیمهای سیاست خارجی دولتهای خود هستند بندرت این مشروعیت را مورد تردید قرار داده‌اند. برخی دولتها به‌طور سنتی سمت‌گیری، عدم تعهد یا انزواگرایی را حفظ کرده‌اند؛ اما هیچ دولتی در مورد امنیت خود «بی‌طرف» نیست، و بی‌طرفی متضمن چشم‌پوشی بی‌قیدوشرط از زور نمی‌باشد. برای مثال، سوئیس نیروهای دفاعی آماده به خدمتی را نگاه می‌دارد؛ هند بمب هسته‌ای آزمایش کرده است؛ سوئد صحنه بحثی طولانی در مورد مطلوبیت به دست‌آوردن سلاحهای هسته‌ای بوده است؛ و برخی از ثابت‌قدم‌ترین طرفداران موضع‌گیری عدم تعهد در جنگ‌سرد نیروهای مسلحی به نسبت بزرگتر از نیروهای ایالات متحده، اتحاد شوروی، یا چین را حفظ کرده‌اند. در واقع جز در مورد «رژیم دست‌نشانده»* قدرتی خارجی، محتمل به‌نظر نمی‌رسد که حکومتی بتواند برای مدت طولانی بر سر قدرت باقی بماند مگر آنکه برای حفظ موجودیت ملت و دیگر منافعی که حیاتی به‌نظر می‌رسند از همه مسایل ممکن، از جمله زور استفاده کند.

برخی از انواع دولتها ممکن است بیشتر از دیگران آمادگی استفاده از زور به‌عنوان ابزار سیاست خارجی را داشته باشند. کوئینسی رایت در اثر فوق‌الذکر متذکر گردید که احتمال استفاده

---

2. David Wood, *Conflict in the Twentieth Century*, Adelphi Paper No. 48 (London: Institute of Strategic Studies, 1968).

*.Puppet Regim.

دولتهای نواستقلال از خشونت بیشتراز کشورهای قدیمی استقرار یافته‌تر است در عین‌حال دموکراسی‌ها به همان اندازه درگیر جنگ شده‌اند که حکومتهای استبدادی. کشورهای دارای اقتصادی صنعتی کمتر از کشورهای دارای اقتصاد کشاورزی جنگ‌طلبند و دولتهای دارای اقتصاد سوسیالیستی در میان جنگ‌طلب‌ترین دولتها قرار دارند. از سوی دیگر برخی مطالعات جدید، برپایه اطلاعات پس از جنگ جهانی دوم، نشان می‌دهند که دموکراسی‌ها صلح‌جو‌تر از دولتهای مستبدند، و دولتهای کوچکتر گرایش دارند درگیر سیاستهای خارجی اختلاف برانگیزتر و شدیداً خطرناک شوند.[3]

ورای ایـن قـانون‌سازی کـه دولتـهای دمـوکرات هـرگز بـا یکـدیگر نـجنگیده‌انـد، رابطه‌سازی‌های صورت گرفته در این مطالعات همیشه قطعی نیستند و نباید ایـن واقـعیت را پوشیده دارند که حتی دولتهایی که همواره خشونت در امور بین‌المللی را تقبیح کرده‌اند بـرای دستیابی یا دفاع از هدفهایشان، آن‌گونه که آنها را تعیین می‌کنند زور به کـار مـی‌برند. هـند، کـه رهبرانش به صراحت مخالف استفاده از خشونت در روابط بین‌المللی بوده‌اند، برای گرفتن منطقه گوا(Goa)ازپرتغال،که درسرزمین هندمحصوربود؛ برای جلوگیری‌ازکنترل پاکستان‌برمنطقه مورد اختلاف کشمیر؛ برای دفاع از مرزهای شمالی خود در برابر تهاجمهای مرزی نیروهای چینی؛ برای تجزیه پاکستان با مجبور ساختن این دولت به اعطای استقلال به منطقه‌ای که اکنون دولت بنگلادش را شکل می‌دهد نیروهای نظامی را به کار برده است. مثالهای فراوان دیگری را نیز می‌توان ذکر کرد. نکته مهم آن است که در نهایت رهبران ملی انتخاب به عمل می‌آورند؛ در واقع تعیین «منافع حیاتی» و تصمیم‌گیری در مورد وسایل مناسب برای دفاع از آنها یا کسب آنها

---

3. Wright, *A Study of War*, pp.228-41; Michael Haas, "Societal Approaches to the Study of War", *Journal of Peace Research*, No. 4 (1965); and Maurice A. Fast, "Size and Foreign Policy Behaviour. A Test of Two Models", *World Politics*, 25 (1973), 556-76.

بحث بیشتر در این مورد در فصل پانزده به عمل آمده است.

به‌طور سنتی صفات ذاتی و مشروع حاکمیت دانسته شده‌اند. تلاشهای جدی برای تعدیل این جنبه از حاکمیت عمدتاً پدیداری مربوط به سده بیستم است. اما حتی منشور سازمان ملل متحد نیز استفاده از زور به‌طور فردی یا جمعی به قصد دفاع از خود در صورت یک حمله مسلحانه را اجازه‌می‌دهد.

به‌طور خلاصه در یک نظام بین‌المللی فاقد محدودیتهای قانونی مؤثر برای کشورهای عضو در مورد استفاده از زور، امنیت ارزشی کمیاب است، و هر دولتی که بکوشد امنیت خود را به‌طور مطلق تأمین کند دیگران را به‌طور مطلق در ناامنی قرار خواهد داد. مسئولان امنیت ملی برای تضمین امنیت خود بندرت مایل‌اند صرفاً بر نیت خیر یا ادعاهای مربوط به نیت صلح‌جویانه دولتهای دیگر اتکا کنند؛ در نتیجه احتمال دارد تنها وسایل اندکی را جانشین ایجاد، حفظ، و به‌کارگیری نیروهای نظامی سازند. به‌علاوه دولتی که برای دفاع از خود تدارک نمی‌بیند، احتمال نمی‌رود دولتهای دیگری را بیابد که این وظیفه را برعهده گیرند، زیرا چنین دولتی بندرت متحد مطلوبی می‌باشد. بنابراین، درحالی‌که ممکن است بتوانیم جنگی خاص را به یک متجاوز و یک نظام اجتماعی-سیاسی توسعه‌طلب نسبت دهیم، دلیل کلی‌تر استفاده از خشونت در روابط بین‌الملل نبود محدودیتهای سیستمی در مورد به‌کارگرفتن آن است.[۴]

اسلحه به‌عنوان ابزار سیاست

اسلحه، به‌مثابه ابزار سیاست ملی، یک ویژگی مهم مشترک با شیوه‌های دیگر دارد: منظور از به‌کارگرفتن آنها دستیابی به هدفهای ملی یا دفاع از آنها از راه نفوذگذاری‌تر سمت‌گیری‌ها، نقشها، و اعمال دولتهای دیگر است. به همین لحاظ سلاحها از نظر اخلاقی خنثی هستند و باید میان هدفهایی که با استفاده از زور دنبال می‌شوند و خود ابزارها، تمایز قائل

4. Kenneth Waltz, *Man, The State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).

شد. همان سلاحهایی که شوروی‌ها برای دفاع از وطنشان در برابر تهاجم ارتش نازی به کار گرفتند، برای سرکوبی انقلاب مجارستان در سال ۱۹۵۶، رژیم لیبرال چک در ۱۹۶۸ و افغانستان از ۱۹۷۹ به بعد نیز مورد استفاده قرار داده‌اند. بنابراین هدفهایی را که برای آنها اسلحه به کار می‌رود بیشتر می‌توان با معیارهای اخلاقی سنجید تا خود اسلحه.

جز برای دانش‌پژوهان مسائل تاکتیکی (در معنای مضیق کلمه)، نقش اسلحه بیشتر باید در یک زمینه سیاسی مورد بررسی قرار گیرد تا یک چارچوب صرفاً نظامی. به خاطر آنکه پیشرفت تکنولوژی نظامی جنگ را از تفریح پادشاهان به تهدید بالقوه علیه ادامه حیات بر روی کره ارض بدل کرده و اعتبار انتقادهای کلازویتز **Clausewitz** از تفکیک دقیق سیاست و استراتژی نظامی آشکارتر شده است. در عصر سلاحهای هسته‌ای این امر بیش از هر زمان دیگر آشکار شده است که نیروهای نظامی صرفاً برای خسارت‌زدن به دشمن نیستند؛ آنها همچنین ممکن است به‌عنوان تهدیدی برای پشتیبانی از چانه‌زنی در دیپلماسی یا به‌عنوان وسیله‌ای برای فهماندن نیت به دشمنان بالقوه به کار گرفته شوند. در سال ۱۹۳۸ هیتلر از ژنرال ژوزف وویلمن **Joseph Vuilleman** فرمانده نیروی هوایی فرانسه برای دیدار از لوفت وافه (نیروی هوایی آلمان) و تماشای نمایش بمباران دقیق بمب‌افکن‌هایی که از ارتفاع زیاد شیرجه می‌رفتند، دعوت کرد. این اقدام مؤثر بود، به‌طوری که وویلمن که از نمایش مؤثر نیروی هوایی آلمان به هراس افتاده بود به صورت یک چهره مهم موافق با اجابت تقاضاهای آلمان در مورد چکسلواکی درآمد.[5] «مانورهای» نظامی در نزدیکی مرزها، به حال آماده‌باش در آوردن واحدهای نظامی و آرایش نیروها ـ حتی واحدهای کوچک نمادین ـ به وضوح برای افزودن بر اعتبار یک دولت به کار گرفته شده‌اند. دولتهای کوچکی که آماده‌اند یک سیاست «مقاومت ضربه‌زننده»* را در پیش گیرند، ممکن است سبب شوند که دولتهای قدرتمندتر آنها را به حال خود رها کنند. در مراحل

---

5. Leonard Mosely, *On Borrowed Time* (New York: Random House, 1969), pp. 25-27.

*. Punitive Resistance.

آخر جنگ جهانی دوم، سوئیس ارتشی کاملاً آموزش‌دیده مرکب از پنجاه لشکر داشت که چشم‌انداز یک تهاجم را برای آلمان بسیار پر هزینه می‌ساخت.[۶] این نمونه‌ها و بحث مربوط به موارد تهدید به مداخله که در فصل پیش صورت گرفت معدودی از راههایی را نشان می‌دهند که از طریق آنها ممکن است قدرت نظامی به‌عنوان ابزار سیاست خارجی بدون توسل عملی به خشونت به‌کار گرفته شود.

حتی هنگامی که از خشونت استفاده می‌شود، دامنه شدت آن بسته به تعداد نیروها، مدت مأموریت و حوزه جغرافیایی فعالیت این نیروها بسیار گسترده است. در حد پایین این دامنه ممکن است اقدامهایی مانند عملیات واحدهای پیاده‌نظام را مشاهده کرد که تجهیزات آنها اندکی بیش از سلاحهای دستی است، برخوردهای مختصر واحدهای نظامی چین و شوروی در طول رودخانه اوسوری در سال ۱۹۶۹ و میان اکوادور و پرو Peru در سال ۱۹۸۱ نمونه‌هایی از آن اعمال می‌باشند. در حد بالایی این دامنه، استفاده بدون استثنا از همه وسایل تخریبی در دسترس، بدون توجه به خسارات و نتایج آنها قرار دارد. خوشبختانه از زمان به وجودآمدن سلاحهای هسته‌ای ما نمونه‌ای از اعمال خشونت نامحدود قدرتهای بزرگ را نداشته‌ایم؛ شاید اعمالی از این نوع را بتوان به بهترین وجه با تلاشهای نومیدانه هیتلر برای حفظ رایش سوم، در آخرین ماهها نشان داد که تنها بر اثر عدم تمایل برخی از ژنرالهای آلمانی به اجرای شیطانی‌ترین فرامینش از شدت آنها کاسته شد. در میان نمونه‌های مربوط به دو حد بالایی و پایینی، احتمالات فراوان دیگری وجود دارند که مستلزم به کارگرفتن زور برای دستیابی به هدفهای خارجی هستند.

نقش سلاحهای هسته‌ای

زور و تهدید به استفاده از آن همواره سهمی در روابط بین‌الملل داشته و پیشرفتهای

---

6. Dean Achson, *Present at the Creation* (New York: Norton, 1969), p. 61.

تکنولوژی نظامی اغلب اثر مهمی بر ساختارها و روندهای نظامی سیاسی گذاشته است. تفاوت سلاحهای گرماهسته‌ای* و سیستمهای موشکی بالستیک دوربرد با انواع قبلی، صرفاً جنبه کمّی ندارد؛ آنها همچنین ویژگی‌هایی کیفی دارند که بر نظام بین‌المللی، واحدهای عضو آن و ماهیت روابط میان آنها اثر مهمی داشته است و همچنان خواهد داشت. به هرحال این بدان معنی نیست که سلاحهای متعارفی** منسوخ شده‌اند؛ در واقع نیروهای نظامی اکثر دولتها هنوز محدود به چنین سلاحهایی هستند و حتی قدرتهای هسته‌ای مقتضی، دیده‌اند که برای مقابله با برخوردهای محدود نیروهای متعارفی خود را حفظ کنند. در بیشتر شرایط قدرت هسته‌ای نمی‌تواند به آسانی به نفوذ سیاسی بدل شود.

آشکارترین ویژگی سلاحهای هسته‌ای قدرت تخریبی آنهاست. بمب‌هایی که شهرهای ژاپنی هیروشیما و ناکازاکی را در پایان جنگ جهانی دوم محو ساختند، ۲۰ کیلو تن (۲۰۰۰۰تن تی.ان.تی) قدرت انفجار داشتند که با معیارهای کنونی این سلاحها تقریباً کوچک تلقی می‌شوند. در سال ۱۹۶۱، اتحاد شوروی بمبی را آزمایش کرد که قدرت آن ۶۱ مگاتن (۶۱۰،۰۰۰،۰۰۰ تن تی.ان.تی) برآورد شد و به تنهایی بیش از همه سلاحهایی که در جنگ جهانی دوم به کار گرفته شدند، قدرت انفجاری داشت. یک موشک اس.اس. ۱۸ شوروی قادر است بیش از ده «موشک بازگردنده دارای توان هدف‌گیری مستقل چندگانه» (میرو)*** با کلاهکهای جنگی بیست‌وپنج مگاتنی را به فاصله ۷۵۰۰ میلی پرتاب نماید که با انحراف کمتر از یک میل به هدف اصابت کنند. براساس گزارشهای موجود ایالات متحده بیش از ۱۰۰۰ کلاهک هسته‌ای استراتژیک دارد، که قدرت تخریبی هر یک از آنها بسیار بیشتر از بمبهایی است که هیروشیما و ناکازاکی را در سال ۱۹۴۵ نابود ساختند، و ذخایر دیگر دولتهای دارای سلاحهای

---

*. Thermonuclear.

**. Conventional.

***. Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle (MIRV).

هسته‌ای به‌طور قابل ملاحظه‌ای بر این رقم می‌افزاید.[۷] وزارت دفاع ایالات متحده برآورد کرده که در یک جنگ عمومی میان این کشور و اتحاد شوروی ممکن است ۱۴۹ میلیون آمریکایی و ۱۰۰ میلیون روسی کشته شوند. برآوردهای دیگر حتی بدبینانه‌ترند. در چنین اوضاع و احوالی تعجب‌آور نیست که برخی دیدگاههای سنتی در مورد نقش نیروهای نظامی منسوخ شوند و گرچه جنگ هسته‌ای به‌عنوان ابزار سیاست غیرمنطقی به‌نظر برسد، اما متأسفانه وقوع آن ناممکن نباشد. رهبران شوروی و آمریکا هر دو اظهار داشته‌اند که هدفهایی که بتوان برای آنها از سلاحهای هسته‌ای عملاً استفاده کرد ـ اگر اصولاً چنین هدفهایی وجود داشته باشند ـ معدودند؛ بنابراین به جای استفاده عملی از این سلاحها، تهدید به استفاده از آنها اهمیت زیادی پیدا کرده است.

تنها قدرت تخریبی سلاحهای گرماهسته‌ای نیست که بر نظام بین‌المللی اثر داشته است. با به‌وجودآمدن موشکهای بالستیک* دوربرد دقیق، وسیله‌ای برای حمل آن سلاحها از یک قاره به قاره دیگر فراهم آمده است که سرعت آن، زمان اخطار را تقریباً از میان می‌برد. فضا و زمان که در گذشته حفاظی در برابر حمله‌های غافلگیرانهٔ نابودکننده بودند، در عصر موشکهای هسته‌ای تقریباً همه ارزش دفاعی خود را از دست داده‌اند. این تحول تاحدی مشابه اختراع باروت در اواخر سده‌های میانه است که به فروپاشی فئودالیسم کمک کرد. با استفاده از توپ در جنگ، ارباب فئودال دیگر قادر نبود امنیت رعایای خود را در پس دیوارهای قلعه یا شهر محصورش حفظ کند. درنتیجه فروپاشی نظام‌فئودالی، واحد امنیتی جدید ملی ـ یعنی دولت‌ملی ـ پدیدار شد. به شیوه‌ای تقریباً مشابه قدرت تخریبی و برد موشکهای هسته‌ای دولت سرزمینی** را در برابر

---

7. *The Military Balance*, 1985-1986 (London: International Institute of Strategic Studies, 1985); George E. Hudson and Joseph Kruzel, eds. *American Defense Annual* (Lexington, Mass.: Lexington Books).

*. Ballistic Missiles.

**. Territorial State.

نابودی کامل بی‌دفاع می‌سازد.[۸] پیش از جنگ جهانی اول دولتی که می‌جنگید نمی‌توانست، بدون آنکه ابتدا نیروهای مسلح دشمن را شکست دهد، خسارت شدیدی به سرزمین، توان صنعتی، یا جمعیت آن وارد آورد؛ در صورتی که امروزه انجام چنین کاری ممکن است.

مسابقهٔ تسلیحاتی جهانی

از جنگ جهانی دوم به بعد سیاست دولتهای دارای سلاحهای هسته‌ای آشکارا بر نظام بین‌المللی مسلط بوده است، اما به‌دست‌آوردن و به‌کاربردن ابزارهای نظامی به هیچ‌وجه محدود به قدرتهای بزرگ نبوده است. همچنین به‌رغم وجود بودجه‌های دفاعی هنگفت پنج قدرت بزرگ-یعنی ایالات متحده، اتحاد شوروی، بریتانیا، فرانسه و چین- صرف منابع عظیم برای ابزارهای نظامی تنها به این دولتها محدود نمی‌شود. هزینه‌های دفاعی «پنج قدرت بزرگ» به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی* به قرار زیر است: ایالات متحده ۷/۴ درصد؛ بریتانیا ۵/۵ درصد؛ فرانسه ۴/۲ درصد؛ اتحاد شوروی ۱۲-۱۷ درصد؛ و چین ۸/۶ درصد. کشورهایی که بیش از ده درصد تولید ناخالص داخلی خود را صرف هزینه‌های نظامی می‌کنند عبارت‌اند از: اسرائیل (۲۹/۸ درصد)، اردن (۱۳/۷ درصد)، ایران (۱۳/۳ درصد)، عراق (۳۲/۷ درصد)، لبنان (۱۳/۳ درصد)، عمان (۲۵/۶ درصد)، عربستان سعودی (۱۸/۲ درصد)،سوریه (۱۴/۳ درصد)، یمن شمالی (۱۷/۹ درصد)، گویان (۱۲/۴ درصد)، اتیوپی (۱۰/۴ درصد)، و مغولستان (۱۰/۹ درصد). چنانچه اطلاعات موثقی در مورد بودجه‌های برخی دولتهای دیگر وجود داشته باشد، بی‌تردید آنها نیز به این سیاهه اضافه می‌شوند. از سوی دیگر ژاپن به‌عنوان یک قدرت بزرگ، حدود ۱ درصد تولید ناخالص داخلی خود راصرف اقلام نظامی می‌کند و دولتهایی مانند

---

8. John Herz, "The Rise and Demise of the Territorial State", *World Politics*, 9 (1957), pp. 473-93; Herz, "The Territorial State Revisited: Reflections on the Future of the Nation-State", *Polity*, 1 (1968), pp. 12-34.

*. Gross Domestic Product.

کاستاریکا، نیجر، ایسلند، لوکزامبورگ، سیرالئون، فیجی، برزیل، مکزیک و باهاما بـه نسبت درآمد ملی خود بودجه‌های دفاعی کمتری دارند. کل هزینه‌های نظامی جهان در سال ۱۹۸۵ حدود ۹۴۰ میلیارد دلار، یعنی تقریباً چهار برابر رقم مربوط به سال ۱۹۷۰ بود. از آن مبلغ حدود ۸۰ درصد به ایالات متحده، اتحاد شوروی و متحدان آنها در ناتو و سازمان پیمان ورشو تعلق داشت (در حالی‌که در سال ۱۹۷۰ این رقم ۹۰ درصد بود). اما در حال‌حاضر سریع‌ترین رشد هزینه نظامی در میان برخی از کشورهای در حال توسعه دیده می‌شود. هزینه‌های تسلیحاتی عظیم برخی از کشورهای تولیدکننده نفت، مـانند سـوریه*، لیـبی، و عـربستان سعودی ـ کـه هیچ‌کدام در سالهای اخیر درگیر جنگ نبوده‌انـد ـ نشانه بارز اولویت بالایی است کـه حـتی کشورهای کمتر توسعه‌یافته برای دستیابی به سلاحهای جدید قائل‌اند. با استفاده از معیاری دیگر، یعنی درصد نیروهای مسلح به کل جمعیت، درمی‌یابیم که تایوان، اسرائیل، یونان، اردن، لیبی، عراق، سوریه، کره شمالی، قطر، امارات متحده عربی، سنگاپور، و نیکاراگوئه، به نسبت، بیش از هر یک از قدرتهای بزرگ نیروی مسلح دارند.[۹]

بنابراین گرچه سلاحهای هسته‌ای اهمیت غیرقابل انکاری دارند، چند نکته مهم را باید در نظر داشت: ۱. همه دولتها طبیعتاً نیروی مسلح دارند؛ ۲. شدت خشونت در عملیات نـظامی ممکن است درجات بسیار زیادی داشته باشد، در عین‌حال زور بندرت به‌طور نامحدود به کار می‌رود؛ ۳. ریشه‌های عدم ثـبات بـین‌المـللی بـه هـیچ‌وجه محدود به کـنش و واکـنشها و برخوردهای میان قدرتهای دارای سلاح هسته‌ای نیست؛ و ۴. گرچه سلاحهای هسـته‌ای اثـری انقلابی بر برخی از جنبه‌های روابط بین‌المللی داشته‌اند، بسیاری از ملاحظات مربوط بـه زور

---

* جهت رعایت امانت عین گفته مؤلف ذکر شده است. این کشور در ردیف صادرکنندگان نفت نیست.

۹. ارقام این بند از داده‌های منابع زیر محاسبه شده است:
The Military Balance, 1985-1986, and U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfer, 1985* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985).

به‌عنوان ابزار سیاست در مورد سلاحهای هسته‌ای و متعارفی اعتبار یکسان دارند.

گسترش سلاحهای هسته‌ای

قدرت نظامی، به‌طور سنتی یکی از مشخصه‌های تمییز میان به اصطلاح قدرتهای بزرگ و قدرتهای کوچک بوده است. از جنگ جهانی دوم به بعد گرایش در این جهت بوده است که قدرتهای هسته‌ای و دولتهای فاقد چنین سلاحهایی از یکدیگر متمایز گردند. هزینه‌های زیاد ایجاد و به دست‌آوردن توانایی‌های هسته‌ای در آغاز سبب گردید که، جز معدودی از قدرتهای صنعتی، دیگر دولتها از تهیه آنها باز بمانند. دوران انحصار هسته‌ای شوروی و آمریکا در سالهای اولیه پس از جنگ جهانی دوم با گرایش دولتهای واقع در نظام بین‌المللی به جمع شدن در اتحادهای رقیب، تحت رهبری دو قدرت هسته‌ای، مصادف بود. به هرحال، سلاحهای هسته‌ای به‌گونه‌ای متناقض ممکن است در بلندمدت به سست‌شدن نظام دوقطبی کمک کرده باشند. با افزایش امکان دستیابی به رآکتور، مواد و دانش هسته‌ای هزینه و دشواری به‌وجودآوردن توانایی نظامی هسته‌ای به‌طور چشمگیری کاهش یافته است. در عین‌حال بر اثر افزایش قدرت تخریبی بالقوه جنگ، اعضای کوچک اتحادها، در این مورد که دولتهای دیگر به خاطر رعایت تعهدات ناشی از معاهده، خطر نابودی را بپذیرند بدبین‌تر شده‌اند. شارل دوگل این مسئله را به موجزترین شکل بیان کرده است: «آیا واشنگتن برای نجات پاریس دست به خودکشی خواهد زد؟ بنابراین در میان دولتها انگیزه‌ای در مورد ایجاد نیروهای هسته‌ای از آن خود و تکیه بر آنها وجود دارد. کمتر از دو دهه پس از نخستین انفجار اتمی، رسماً برآورد شده بود که تعداد دولتهایی که از لحاظ اقتصادی و فنی قادرند یک برنامه تولید سلاح هسته‌ای را به اجرا درآورند به بیست دولت از جمله کانادا، ژاپن، آلمان غربی، سوئد، مصر، آفریقای جنوبی، آرژانتین، برزیل و اسرائیل بالغ می‌شوند. با وجود برخی تلاشهای بعدی ایالات متحده، بریتانیا، و اتحاد شوروی برای ممانعت از افزایش اعضای باشگاه قدرتهای هسته‌ای- به‌طور غیرمستقیم با معاهده منع آزمایش

سلاحهای هسته‌ای*، در سال ۱۹۶۳ و مستقیم با معاهده عدم تکثیر سلاحهای هسته‌ای** در سال ۱۹۷۰ـ تصمیم‌گیری در مورد دستیابی و عدم دستیابی به سلاحهای هسته‌ای اکنون خارج از کنترل مؤثر رهبران مسکو یا واشنگتن است؛ و چنین تصمیمهایی به همان اندازه احتمال دارد مسائل امنیتی منطقه‌ای را منعکس کنند که مسائل جنگ‌سرد را. آزمایش هسته‌ای موفقیت‌آمیز هند، انگیزه پاکستان برای دنبال‌کردن خواست خود را افزایش داده‌است و این دولت ممکن است، دولت بعدی باشد که به باشگاه قدرتهای هسته‌ای می‌پیوندد. دستیابی یکی از دولتهای خاورمیانه به سلاحهای هسته‌ای تقریباً مطمئناً ماشه مسابقه تسلیحاتی منطقه‌ای را خواهد چکاند و این تنها منطقه‌ای نیست که در آن چنین اتفاقی ممکن است رخ دهد.

در جهانی که با شکاف رو به افزایش میان تقاضاهای فزاینده برای انرژی و کاهش منابع سنتی آن روبه‌روست، احتمال دارد این وضع در آینده‌ای نه‌چندان دور نیز ادامه داشته باشد. فشار برای استفاده از نیروی هسته‌ای افزایش خواهد یافت. همان‌طور که تجربه هندوستان به‌طور چشمگیر آشکار ساخته است هر دولت دارای توانایی به کارگرفتن تکنولوژی هسته‌ای برای مقاصد مسالمت‌آمیز توانایی تولید سلاح را نیز دارد.

در حال‌حاضر تکنولوژی هسته‌ای، به ایجاد دو دسته عضو در جامعه بین‌المللی کمک کرده است. به هرحال این امکان وجود دارد که توانایی‌های هسته‌ای در بلندمدت به تقلیل اهمیت مبانی سنتی قدرت ـ یعنی جمعیت، سرزمین، توانایی صنعتی، و مانند آنهاـ کمک کند و بنابراین تفاوت میان دولتهای بزرگ و کوچک را به جای افزایش، کاهش دهد. مطمئناً کشوری با جمعیت زیاد، سرزمین وسیع، مراکز صنعتی کاملاً پراکنده می‌تواند نسبت به کشوری با جمعیت و سرزمین محدود در وضعیت بهتری برای جان به در بردن از یک حمله هسته‌ای باشد و بنابراین بتواند تهدیدها را به‌طور مؤثر به کار گیرد. در دوره پیش از سلاحهای هسته‌ای احتمال آن وجود

*. Test Ban Treaty.

**. Nonproliferation Treaty.

نداشت که یک قدرت کوچک بتواند زیانی در سطح غیرقابل تحمل بر یکی از همسایگان بزرگ خود وارد آورد، و احتمال آنکه موجودیت این همسایه را به خطر اندازد، بسیار کمتر بود. به هرحال، غیرقابل تصور نیست که در آینده‌ای نه‌چندان دور یک دولت کوچک دارای سلاحهای هسته‌ای در وضعیتی قرار گیرد که بتواند چنین خساراتی را وارد آورد. این دقیقاً استدلالی است که مبنای «نیروی بازدارنده»* هسته‌ای فرانسه است. فرض بر این است که توانایی «زخم‌زدن به قدرتی قوی» برای بازداشتن حتی یک دشمن بسیار قدرتمندتر کافی می‌باشد.

به هرحال، امروزه از نظر اکثر دولتها در اختیارداشتن قدرت هسته‌ای تنهابه‌طور غیرمستقیم با رفتار آنها در زمینه سیاست خارجی ارتباط می‌یابد. گرچه این کشورها در قیاس با دولتهای دارای سلاحهای هسته‌ای از امکانات نظامی ناچیز و ابتدایی برخوردارند، اما از این مزیت بهره‌مندند که احتمالاً هدف مستقیم هیچ‌گونه برخورد هسته‌ای قرار نمی‌گیرند. بنابراین یکی از تناقضهای متعدد دوران سلاحهای هسته‌ای آن است که تهدید به نابودی به شدیدترین وجه، بالای سر دولتهای دارای بزرگترین قدرت نظامی قرار گرفته است؛ لذا از برخی جهات امنیت با توانایی‌های نظامی بیشتر رابطه معکوس دارد تا مستقیم.

بازدارندگی به‌عنوان شکلی از نفوذگذاری میان دولتها

قدرت تخریبی وحشتناک سلاحهای هسته‌ای به ارزش استفاده از آنها، جز در برخوردهای شدید، جنبه بازدارنده داده است. از آنجا که با توسل به جنگ هسته‌ای تنها می‌توان به هدفهای سیاسی معدودی دست یافت، اگر اصولاً بتوان به هدفی دست یافت، کار ویژه اصلی این سلاحها تهدید دشمنان بالقوه است. بازدارندگی، که از طریق آن تصمیم‌گیرندگان یک دولت با تهدید دشمنان بالقوه به تلافی، درصدد جلوگیری از برخی اعمال آنها برمی‌آیند، می‌تواند یکی از ابزارهای تلاش دولت برای نفوذگذاری بر دیگران تلقی گردد.

*. Force de dissuasion.

بازدارندگی ابداع عصر سلاحهای هسته‌ای نیست. زیرا تلاش برای نفوذگذاری بر دیگران از طریق تهدید به مجازات، به قدمت دیپلماسی است و درکانون نهادهایی داخلی مانند حقوق جزا قرار دارد. دولت مدافع با تهدید ارزشهای یک حمله‌کننده بالقوه، درصدد جلوگیری از برخی انواع رفتارها برمی‌آید- بویژه هنگامی که این رفتارها متضمن تهدید غیرقابل قبول نسبت به وضع موجود باشد. به بازدارندگی همچنین می‌توان به‌عنوان یک روند برقراری ارتباط نگریست؛ تصمیم‌گیرندگان یک دولت با گفتن اینکه «اگر شما فلان اقدامها را انجام دهید، ما مطمئناً با اعمالی تلافی خواهیم کرد که بهای آن برای شما بسیار بیشتر از هر نفعی است که احتمال دارد به دست آورید» در جستجوی برقراری ارتباط با همتایان خارجی خود برمی‌آیند. عموماً پذیرفته شده است که تهدید به تلافی هسته‌ای، به اندازه کافی شدید است که مانع شود دولتی به یک حمله همه‌جانبه به دولت مدافع مبادرت ورزد. برخی نظریه‌پردازان بازدارندگی همچنین اظهار عقیده کرده‌اند که یک توانایی هسته‌ای مؤثر برای جلوگیری از تجاوز در سطوح پایین خشونت، مانند حمله با سلاحهای متعارفی، تهاجمهای چریکی، و مانند آن کفایت خواهد کرد. همان طور که سِر جان سلسور Sir John Slessor، رئیس پیشین ستاد نیروی هوایی بریتانیا بروشنی بیان کرده است «سگی را که به مراقبت گربه می‌گماریم می‌تواند مراقب بچه گربه‌ها نیز باشد». اما همان‌طور که بعداً مفصلتر بحث خواهیم کرد، این فرض که بازدارندگی استراتژیک ممکن است به مقابله با انواع بیشتری از چالشها بپردازد، جای تردید جدی دارد.

مفروضات زیربنای بازدارندگی استراتژیک عبارت‌اند از: ۱. تصمیمات مدافع و مهاجم بر محاسبات عقلانی از سود و زیانهای احتمالی، ارزیابی درست وضعیت، و برآورد دقیق توانایی‌های مشابه استوار خواهد بود؛ ۲. تهدید در سطح بالا مانند تهدید به استفاده از سلاحهای هسته‌ای به جای آنکه رفتار تجاوزکارانه را برانگیزد چنین رفتاری را منع می‌کند؛ ۳. سلسله مراتب ارزشی مدافع و مهاجم دست‌کم در این مورد که هر کدام اجتناب از خشونت در سطح وسیع را در صدر سلسله مراتب یا نزدیک به آن قرار می‌دهند، مشابه یکدیگرند؛ ۴. هر دو

طرف مبنای ارجاعی مشابهی دارند به‌نحوی که علائم مربوط به مصمم بودن طرفین و حتمی‌بودن اقدام بدرستی درک و تفسیر می‌شوند؛ ۵. تصمیم‌گیری‌ها نسبت به ملاحظات غیرمرتبط مانند فشارهای سیاسی داخلی حساس نیستند؛ و ۶. هر دو طرف، کنترلِ شدیداً متمرکزی بر تصمیمهایی دارند که ممکن است مستلزم به کارگرفتن سلاحهای استراتژیک باشند یا استفاده از آنها را برانگیزند. بنابراین بازدارندگی متضمن روندهای تصمیم‌گیری منطقی قابل پیش‌بینی است. اکثر نظریه‌های بازدارندگی با وجود آنکه با یکدیگر تاحدی تفاوت دارند، بر این فرض مبتنی هستند که یک دولت ملی را می‌توان به‌عنوان یک بازیگر منطقی یکپارچه تصور کرد. بعداً بررسی خواهیم کرد که آیا این مفروضات در همه اوضاع و احوال معتبرند یا نه.

اعتبار

یکی از دربایستهای آشکار بازدارندگی مؤثر، داشتن توانایی کافی برای عملی‌ساختن آن تلافی است که تهدید به انجامش شده است. اما نفوذگذاری بر رفتار دیگران صرفاً تابعی از ویژگی‌های سلاح نیست. همین امر در مورد سارقی صدق می‌کند که یک تپانچه اسباب‌بازی به‌ظاهر واقعی را به کار می‌گیرد تا تحویلدار بانک را به پرداخت مبلغی پول متقاعد سازد. موفقیت در سرقت بیشتر به تصور تحویلدار از سلاح آن دزد مربوط می‌شود، نه خود آن سلاح. آگاه کردن دشمنان بالقوه از توانایی‌های استراتژیک معمولاً کار نسبتاً آسانی است. از آنجا که سلاحها و افراد نظامی چیزهای ملموسی هستند و اندازه‌گیری مشخصات آنها (مانند سرعت، دامنه اثر، قدرت تخریب، تعداد، دقت عمل، و جز آن) نسبتاً آسان می‌باشد، احتمال درک نادرست کاهش یافته است و تنها برای رعایت جانب احتیاط هرگونه انحرافی در ارزیابی توانایی‌های نظامی احتمالاً در جهت بیشتر برآوردکردن توانایی‌های دشمن است تا کمتر برآوردکردن آن. همچنین معمولاً فرصتهای کافی برای آگاه‌کردن دیگران از توانایی‌های نظامی وجود دارد؛ برای مثال رژه روز اول ماه مه در مسکو به رهبران شوروی امکان می‌دهد که

خارجیان را با جدیدترین سلاحهایی که در زرادخانه‌های این کشور وجود دارد تحت تأثیر قراردهند.

به بیان مشخص، قدرت تخریبی سلاحهای جدید و زیانهای بالقوه مصیبت‌بار یک جنگ عمومی باید احتیاط کافی را در تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی به‌وجود آورد تا استفاده از آن سلاحها را غیر ضروری گرداند. مطمئناً این امر باید در مورد سلاحهای هسته‌ای حقیقت داشته باشد. اما امروزه برای موفقیت در اجتناب از جنگ عمومی تنها خوشبینی اندکی وجود دارد. تکرار جنگ، نشان می‌دهد که تهدید به استفاده از زور و حتی داشتن توانایی‌های نظامی برتر اغلب نتوانسته است بازدارندگی را عملی سازد.[10] برای توضیح این شکستها و همین‌طور درک شرایط موفقیت بازدارندگی باید به ورای ویژگی‌های سیستم سلاحها نگریست، نخست، همانند بسیاری از وضعیتهای مربوط به چانه‌زنی دیپلماتیک، مدافع باید بتواند به تهدید خود اعتبار بخشد؛ یعنی، متجاوزان بالقوه باید متقاعد شوند که در صورت تحریک، تلافی تهدید شده واقعاً به اجرا در خواهد آمد. داشتن سلاحهای قدرتمند، حتی برتری بسیار زیاد در توانایی‌ها به‌تنهایی اعتبار را تضمین نمی‌کند، درست همان‌گونه که در یک سلسله مذاکرات، تهدید برای آنکه قابل باور باشد به چیزی بیش از صرف اعلام آن، نیاز دارد. بار دیگر به مثال خود در مورد دزد بانک برمی‌گردیم. این‌بار دزد با تهدیدی توخالی وارد بانک می‌شود و تحویلدار خواست سارق را اجابت نمی‌کند. شکست وی را نمی‌توان به ویژگی‌های سلاحش نسبت داد-در واقع یک سلاح قوی‌تر ممکن است به‌عنوان تهدیدی توخالی نگریسته شود-بلکه

---

10. Bernard Brodie, "The Anatomy of Deterrence", *World Politics*, 11 (1959), pp.14-15.

مطالعات موردی عالی درباره شکست بازدارندگی را می‌توان در منابع زیر یافت:

Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1962); Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Columbia University Press, 1974); Robert Jervis, Richard Ned Lebow, and Janice Gross Stein, *Psychology and Deterrence* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985).

بیشتر به کم‌بودن اعتبار تهدید وی به استفاده از آن از دید تحویلدار، مربوط می‌شود. این مثال ساده نشان می‌دهد که اعتبار در ذات سلاح نیست، بلکه بیشتر تابعی است از تصور شخص مدافع از آن سلاح و نیات و انگیزه‌های دارنده آن. یعنی:

اثر بازدارندگی = برآورد توانایی × برآورد نیت.

گرچه این فرمول[11] رابطه پیچیده بازدارندگی را بیش از اندازه ساده می‌کند (موضوعی که بعداً در بررسی اثر بازدارنده توان «کشتار زیاد»* به آن باز خواهیم گشت) در عین‌حال این نکته اصلی را روشن می‌سازد که اگر توانایی یا نیت درک‌شده صفر باشد اثر بازدارندگی نیز صفر است. به علت آنکه اعتبار، به باورها و تصورات چالشگر بستگی دارد، آگاه‌کردن آن از نیت، مسئله حساسی است. آنچه مسئله را پیچیده می‌کند مشکل واقعی به‌دست‌آوردن شواهد مشخص و قابل بررسی درباره ویژگی‌های گول‌زننده و گاه متغیری مانند انگیزه‌هاست. تاریخ خالی از نمونه‌هایی نیست که در آنها ارزیابی‌های غلط از توانایی‌های دیگران مصیبت به‌بار آورده است- شاهد آن برآوردهای آمریکا از قدرت نظامی ژاپن و چین به‌ترتیب در سالهای ۱۹۴۱ و ۱۹۵۰ می‌باشد. اما وظیفه مشخص‌ساختن نیّت که مطمئناً دشوارتر است بی‌تردید مسائل بیشتری به‌وجود می‌آورد. جرج کنان اظهار داشته است «در هر قالبی که بتوان به شکل آماری بیان کرد- یعنی به‌طریقی که متضمن قضاوت در مورد انگیزه‌ها نباشد- معتقدم که آگاهی حکومت شوروی در مورد ما عالی است. مطمئنم که اطلاعات آنها درباره توسعه اقتصادی، وضعیت آمادگی نظامی، همچنین پیشرفت علمی ما، و غیره، قطعاً زیاد است. اما هنگامی که به تحلیل انگیزه‌های ما می‌پردازند، یعنی چیزهایی که به زندگی ما آن‌گونه که هست اعتبار می‌بخشند، فکر

---

۱۱. فرمول مزبور، به شکل تاحدودی اصلاح‌شده از منبع زیر گرفته شده است:
J. David Singer, *Deterrence, Arms Control, and Disarmament* (Columbus: Ohio State University Press, 1962), p. 162.

*. Overkill.

می‌کنم این سیستم عظیم گردآوری اطلاعات به طور جدی فرو می‌پاشد.[۱۲] البته‌این ناتوانی محدود به اتحاد شوروی و حتی دولتهای توتالیتر (تام‌گرا)* نیست. کنفرانس مونیخ، واقعه پرل هاربر، تهاجم به کره، بحران کانال سوئز، پاسخ آمریکاییان به استقرار موشکهای شوروی در کوبا، جنگ رمضان (میان اعراب و اسرائیل)، تهاجم آرژانتین به جزایر فالکلند، و جنگ ویتنام تنها تعدادی از موارد برجسته‌ای هستند که در آنها رهبران دولتهای دموکراتیک انگیزه‌ها و تصمیمهای مخالفان خود را جداً غلط درک کردند. به‌طورکلی هر چه اطلاعات مبهم‌تر و مبانی ارجاع مدافع و مهاجم ناسازگارتر باشند، احتمال اختلاف میان نیّت پنهان درپیام و معنایی که مخاطب موردنظر برای آن قائل می‌شود بیشتر می‌گردد. بنابراین تحت تأثیر قراردادن مخالفان در مورد چیزهای ملموسی مانند سلاحها، آسانتر از تحت تأثیر قراردادن آنان در مورد انگیزه‌های مهاجم در زمینه استفاده از آنها در شرایط گوناگون است.

یکی از روشهای آگاه‌کردن دشمنان بالقوه استفاده از سیاستهای اعلامی است. از زمان جنگ جهانی دوم، رهبران آمریکا بکرّات اظهار داشته‌اند که حمله شوروی به اروپای غربی با همان پاسخی روبه‌رو می‌شود که حمله مستقیم به ایالات متحده؛ رهبران شوروی نیز اظهارات مشابهی را در مورد اروپای شرقی به‌عمل آورده‌اند. اما مشکل بتوان نیت را تنها از طریق کلمات فهماند؛ زیرا «دو صد گفته چون نیم کردار نیست». اقدامهای مشهودی که پیام نسبتاً روشنی را انتقال دهند معمولاً برای پشتیبانی از سیاستهای اعلام‌شده مورد نیازند. گفته می‌شود هنگامی که خروشچف نخست وزیر شوروی در اوایل دهه ۱۹۶۰ بی‌اعتقادی خود نسبت به اعتبار برخی تعهدات دفاعی آمریکا را آشکارا بیان کرد، کندی، رئیس جمهوری ایالات متحده اظهار داشت «آن حرام‌زاده به کلمات توجهی ندارد. باید به چشم خود ببیند که شما اقدام می‌کنید»[۱۳] با وجود

---

12. George Kennan, *Russia, The Atom, and the West*. (New York: Harper & Row, 1957), pp. 21-22.

*. Totalitarian.

13. Arthur M. Schlesinger, Jr. *A Thousand Days*, (Boston: Houghton Mifflin, 1965), p. 391.

اعلامیه‌های متعدد آمریکا در مورد اینکه قصد دارد از برلن در برابر تهاجم شوروی دفاع کند، اتحاد جماهیر شوروی از انجام تلاشهای گوناگون برای تغییر وضع آن شهر باز نماند. حتی اقدامهایی مانند برقراری پل هوایی برای برلن در سالهای ۱۹۴۸ـ ۱۹۴۹، در عین‌حال‌که بر اعتبار تعهد آمریکا افزود، به‌طور دائم مانع اتحاد شوروی نشد. از سوی دیگر شکستهای مکرر در انجام یک تلافی تهدیدشده بسرعت اعتبار را از میان می‌برد. ادعاهای رهبران بریتانیا و فرانسه که از لهستان در صورت حمله نازی‌ها حمایت خواهند کرد، تاحدی به خاطر شکست قبلی آنها در اقدام علیه تجاوز ایتالیا و آلمان به اتیوپی، آلبانی، اتریش، و چکسلواکی اثر بازدارنده اندکی داشت.

در بحث چانه‌زنی دیپلماتیک متذکر شدیم که اگر تهدید به‌طورکلی با اهمیت مسئله مورد منازعه تناسب داشته باشد، اعتبار افزایش می‌یابد. همین‌طور، در زمینه بازدارندگی، امروزه عموماً پذیرفته شده است که تهدید به نشان‌دادن واکنشی سخت با استفاده از سلاحهای گرماهسته‌ای در برابر تجاوز، حتی اگر تهدیدکننده از توانایی لازم برخوردار باشد و در برخوردهای محدود (مانند حملات چریکی) فاقد اعتبار است. اما در سالهای نخستین پس از جنگ جهانی دوم این فرض به‌طور گسترده پذیرفته شده بود که تهدید به تلافی هسته‌ای به‌طور خودکار مانع تجاوز در هر سطحی می‌شود. فرض مزبور مبنای سیاستهای دفاعی حکومت محافظه‌کار بریتانیا هنگام به قدرت‌رسیدن در سال ۱۹۵۱ بود. تهاجم کره، با وجود برتری هسته‌ای آمریکا و نگرانی در مورد هزینه‌های نگاهداری نیروهای متعارفی بزرگ، حکومت آیزنهاور را مجبور به اتخاذ موضع بازدارنده جدیدی کرد. در ژانویه ۱۹۵۴ جان فاستر دالس وزیر امور خارجه ایالات متحده دگرگونی عمده‌ای را در سیاست دفاعی آمریکاییان اعلام نمود که به موجب آن اگر از آن پس تجاوزی که با حمایت شوروی در حاشیه جهان آزاد رخ می‌داد، مانند جنگ کره، در همان‌جا پاسخ داده نمی‌شد بلکه احتمالاً با «قدرت تلافی همه‌جانبه»* با وسایل و

---

*. Massive Retaliatory Power.

در مکانهایی به انتخاب ما[۱۴] پاسخ داده می‌شد.

به عبارت دیگر، تجاوز محدود ممکن است با تلافی مستقیم علیه حامی مفروض آن- یعنی مسکو- مواجه شود. هر اعتباری که سیاست تلافی همه‌جانبه در دوران انحصار هسته‌ای (۱۹۴۵-۱۹۴۹) می‌توانست داشته باشد، پس از دستیابی اتحاد شوروی به توانایی‌های هسته‌ای به‌طور چشمگیری کاهش یافت. در ۱۹۵۴ ایالات متحده و اتحاد شوروی هر دو می‌توانستند به حمله هسته‌ای سنگینی علیه یکدیگر مبادرت ورزند. اما هیچ‌کدام نمی‌توانستند از خسارتهای وحشتناک حمله‌ای تلافی‌جویانه مصون بمانند. در این شرایط تهدید به اینکه به یک عمل تجاوزکارانه با ضربه‌ای هسته‌ای پاسخ داده می‌شود، کاملاً می‌توانست مورد تردید باشد. در سال ۱۹۵۷ چند ماه پس از پرتاب موفقیت‌آمیز سفینه اسپوتنیک **Sputnik**، حتی دالس نیز این نظر را پذیرفت که امنیت غرب تاحدی به دفاع در محل بستگی دارد، اگرچه بر استفاده از سلاحهای هسته‌ای تاکتیکی بیش از سلاحهای متعارف تأکید داشت.[15] در سال ۱۹۶۱ دکترین مزبور جای خود را به استراتژی‌هایی داد که برای مقابله بهتر با انواع چالشهای طرف مقابل طرح‌ریزی شده‌بودند.

ثبات

بازدارندگی مؤثر باید علاوه‌بر اعتبار از ثبات نیز برخوردار باشد. اگر برخورد به اندازه کافی شدید باشد، طرفهای منازعه نه‌تنها باید بتوانند تصمیم به اجرای تهدید را به یکدیگر بفهمانند، بلکه همچنین باید رهبران دشمن را، بدون اینکه در آنان تصمیم به واردآوردن یک ضربه بازدارنده یا پیشگیرانه ناشی از ترس را برانگیزند، در مورد نیت خود تحت تأثیر قرار دهند.

---

14. John Foster Dulles, "The Evolution of Foreign Policy", U.S. Department of State, *Bulletin* 30 (January 25, 1954), pp. 107-10.

15. John Foster Dulles, "Challenge and Response in United States Policy", *Foreign Affairs*, 36 (October, 1957), pp. 25-43.

نتایج احتمالی «ترس متقابل از حمله غافلگیرانه» را می‌توان با یک مقایسه نشان داد:

«اگر من برای تشخیص صدایی در شب، با در دست‌داشتن سلاحی، به طبقه پایین بروم و خود را رو در روی شب‌رویی ببینم که اسلحه‌ای در دست دارد، خطر بروز حادثه‌ای وجود دارد که هیچ‌کدام خواهان آن نیستیم. حتی اگر وی فقط ترجیح دهد که بسرعت بگریزد، و من هم مایل باشم که او چنین بکند، این خطر وجود دارد که او فکر کند که من می‌خواهم شلیک کنم و پیشدستی کند. بدتر از آن این خطر وجود دارد که ممکن است فکر کند من فکر می‌کنم که او می‌خواهد شلیک کند. یا وی ممکن است فکر کند که من فکر می‌کنم که او فکر می‌کند من می‌خواهم شلیک کنم. و الی آخر. هنگامی که شخص در دفاع از خود، تنها می‌کوشد که هدف قرار نگیرد، دفاع از خود مبهم است».[۱۶]

رهبران دو دولت متخاصم که هر یک نیروهای نظامی قدرتمندی در اختیار دارند و می‌توانند با حمله‌ای غافلگیرانه طرف مقابل را نابود سازند، ممکن است خود را در وضع مشابهی بیابند. هر کدام ممکن است ترجیح بدهد عقب‌گرد کند اما امکان دارد قادر نباشد دیگری را در مورد آنچه خود ترجیح می‌دهد متقاعد سازد.

بنابراین به‌طور خلاصه یک نظام بازدارنده مؤثر، به چیزی بیش از صرف در اختیارداشتن نیروهای نظامی قدرتمند نیاز دارد- حتی اگر آن نیروها شامل سلاحهای هسته‌ای باشند. پیش از سال ۱۹۴۵ مؤثربودن سلاحها در درجه نخست با کارآیی آنها در مقابل سلاحهای دشمن اندازه‌گیری می‌شد و تنها در درجه دوم به خاطر آثار بازدارنده آنها. سهم سلاحهای هسته‌ای در امنیت ملی کمتر براساس توانایی آنها بر واردآوردن لطمه ویرانگر به دشمن اندازه‌گیری می‌شوند، تا براساس توان نفوذگذاردن بررفتار دشمن بالقوه به‌طوری که امکان استفاده از آنها به‌وجود نیاید.[۱۷] بنابراین یک قدرت بازدارنده مؤثر باید هم تهدیدکننده باشد (یعنی به اندازه کافی معتبر

---

16. Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960), p. 207.

۱۷. گلن اسنایدر و دیگران متذکر شده‌اند که بازدارندگی ممکن است به همان اندازه در جنگ مؤثر باشد که پیش از جنگ. به هرحال، این به معنای نادیده‌گرفتن این نکته نیست که بروز خشونت معرف شکست بازدارندگی

باشد تا دشمنان به انجام اعمال منع‌شده وسوسه نشوند) و هم با ثبات باشد (یعنی کاهش هر انگیزه‌ای برایِ واردآوردن یک ضربه پیشگیرانه ناشی از ترس را به اندازه کافی تضمین کند).

بازدارندگی در شرایط بحرانی

مهمترین نکته آن است که در تنشهای بزرگ بین‌المللی، یعنی هنگامی که سیاستگذاران تحت فشارهای شدید تصمیمهای مهمی را اتخاذ می‌نمایند، بازدارندگی باید باثبات باشد. در عین‌حال هیچ نظام بازدارنده‌ای تنها بدان خاطر نمی‌تواند به‌طور مطلق باثبات باشد. همه سلاحها تاحدی تحریک کننده هستند، توان افراد و سازمانها برای مقابله مؤثر با مسائل پیچیده نامحدود نیست و در هر نظام بین‌المللی قابل‌پیش‌بینی همواره گروههای شبه‌ملی یا دولتهایی وجود دارند که آماده مقابله با وضع موجود با استفاده از زور هستند.

زمان تصمیم‌گیری

احتمالاً زیان‌بارترین مشخصه بحران محدودیت زمان است؛ این کلمه قصار که «عجله کار شیطان است»* می‌تواند در مقابله هسته‌ای مفهوم وحشتناکی پیدا کند. نه‌تنها فرصت کم برای تصمیم‌گیری احتمالاً امکان بررسی کامل شقوق مختلف را از میان می‌برد، بلکه همچنین عملاً ممکن است احتمال اوج‌گیری** ناخواسته بحران و وقوع جنگ را سبب شود. اگر فرض کنیم که تکنولوژی نظامی جنگ هسته‌ای را به‌خاطر آنکه حتی برای «برنده» بسیار زیان‌بار شده است، به‌عنوان ابزاری برای اجرای سیاست خارجی غیرقابل تصور ساخته (استدلالی که مشابه

است، بنگرید:

Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1961).

*. Haste Makes Waste.

**. Escalation.

آن در دهه پیش از ۱۹۱۴ کاملاً رایج بود) باز هم نمی‌توانیم وقوع جنگهای ناخواسته را به‌طور کامل نادیده بگیریم. بدل‌شدن جنگ محدود، به یک قتل عام با سلاحهای گرماهسته‌ای؛ جنگی که چند دولت آغاز کرده‌اند و بعداً پای قدرتهای بزرگ به آن کشیده می‌شود؛ جنگ ناشی از یک حادثه یا اختلال در انضباط در میان نظامیان زیردست؛ و جنگی ناشی از اطلاعات نادرست یا تفسیر غلط تصاویر رادار یا دیگر انواع مشکلات ارتباطی.[18]

به‌خاطر وجود وسایل و روشهای پیچیده‌ای که برای پیش‌دستی بر حوادث طراحی شده‌اند، احتمال وقوع اکثر موارد اشاره‌شده بسیار اندک است. برای مثال تعدادی هواپیمای حامل سلاحهای هسته‌ای سقوط می‌کنند اما به خاطر وجود وسایل ایمنی تعبیه‌شده در مکانیزم سلاحهای مزبور، انفجار رخ نمی‌دهد. به هرحال، وجود این وسایل ایمنی تضمین مطلق دربرابر اشتباههای ناشی از درک، قضاوت و عمل انسان به دست نمی‌دهند. اما شاید بتوان در شرایطی که محدودیت زمانی وجود ندارد این «سناریوها» راکنارگذاشت. زیرا بیش از آن نامحتمل هستند که به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرند.

توانایی پاسخ دادن با سلاحهای دارای سرعت و قدرت تخریبی تقریباً غیرقابل اندازه‌گیری، یکی از تناقضهای اساسی عصر سلاحهای هسته‌ای را به‌وجود آورده است. همان تصمیمهایی که به‌علت نتایج بالقوه مهیب، باید با بیشترین دقت اتخاذ گردند ممکن است در شرایطی گرفته شوند که کمترین فرصت زمانی وجود دارد. امکان دارد این قاعده که «کسی که درنگ کند باخته است» برای قماربازان قاعده درستی باشد؛ اما بندرت می‌توان دولتمردانی را

---

18. Singer, Deterrence, *Arms Control, and Disarmament.*

مجموعه‌ای تاحدی متفاوت از «سناریوهای» توصیف‌کننده علل احتمالی جنگ در نوشته زیر ارائه شده‌اند.
Herman Kahn, *On Thermonuclear War* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960), pp. 52,ff.

این نظریه راکه احتمال جنگ هسته‌ای میان ابرقدرتها از میان رفته ورنر لوی تکامل بخشیده است، بنگرید:
Werner Levi, *The Coming End of War* (Beverly Hills: Sage, 1981).

نشان داد که بر پایه این اصل عمل می‌کنند. بنابراین بهترین سیستم بازدارندگی آن است که همه را بروشنی و به‌طور مداوم تحت تأثیر این واقعیت قرار دهد که واردآوردن ضربه نخست گزینشی غیرمنطقی است نه «اطمینان‌بخش».

شواهد تجربی و تاریخی فراوان نشان می‌دهند که با کوتاه شدن زمان تصمیم‌گیری روندهای تصمیم‌گیری فردی و گروهی کمتر مؤثر واقع می‌شوند. محدودیت زمانی فراتر از حد متعادل، اثری معکوس بر خلاقیت، حافظه، کارآیی، دقت و دیگر عوامل تعیین‌کننده در تصمیم‌گیری تحت شرایط توأم با عدم اطمینان دارد. در واقع به نظر می‌آید رابطه دو سویه‌ای میان زمان و فشار بر تصمیم‌گیرنده وجود دارد. از یک‌سو استفاده متداول از شیوه‌هایی مانند اتمام حجت و تهدید همراه با ضرب‌الاجل در بحرانها- همین‌طور سرعت سلاحهای جدید- احتمالاً فشاری را که دریافت‌کننده تحت آن باید عمل کند افزایش می‌دهد. از سوی دیگر فشار زیاد منجر به درک غیرعادی از زمان می‌شود. سرانجام هنگامی که زمان تصمیم‌گیری کوتاه باشد، توانایی برآورد نتایج ممکن هر انتخاب- یعنی سودها و زیانها احتمالاً کاهش می‌یابد و توجه به نتایج کوتاه‌مدت تصمیمها افزایش پیدا می‌کند. بنابراین تاحدی احتمال بیشتر می‌رود که تصمیمهای گرفته‌شده در شرایط فشار برخی فرضیات مربوط به روندهای تصمیم‌گیری محاسبه‌شده را که زیربنای بازدارندگی هسته‌ای می‌باشند نقض کنند: فشار بسیار زیاد ممکن است احتمال رفتار مبتنی بر واکنش طبیعی را افزایش و لزوماً احتمال سیاستهای محتاطانه و محاسبه‌شده را کاهش دهد. (برای بحث مفصلتر به فصل پانزدهم بنگرید).

بحران سال ۱۹۱۴

حوادثی را که به جنگ جهانی اول، یعنی مثال کلاسیک اوج‌گیری سریع یک بحران کوچک محلی به جنگ جهانی منجر شدند، می‌توان برای نشان‌دادن چگونگی تأثیر اسلحه،

زمان و فشار بر تصمیم‌گیری، مورد استفاده قرار داد.[۱۹] آرشیدوک فرانسیس فردیناند Archduke Francis Ferdinand، وارث مسلم تاج و تخت اتریش ـ مجارستان، را یک ناسیونالیست جوان صربی در سارایوو در ۲۸ ژوئن ۱۹۱۴ به قتل رساند. ظرف یک هفته آلمان قول حمایت «نامحدود» از سیاست اتریش در مورد تنبیه و تحقیر صربستان و شاید حتی برانگیختن یک «جنگ محلی» را داد. در ۲۳ ژوئیه اتریش ـ مجارستان اتمام حجتی با شدت لحن بی‌سابقه به صربستان داد که پاسخ به آن رضایت‌بخش تلقی نشد. پنج روز بعد، وین علیه همسایه جنوبی خود اعلام جنگ داد.

هنگامی که جلوگیری از جنگ میان اتریش ـ مجارستان و صربستان دیگر امکان نداشت، این امر نیز روشن شد که تلاش برای محلی نگاه‌داشتن آن ممکن است با شکست روبه‌رو شود. در اول اوت ۱۹۱۴ بسیاری از دولتمردان اروپایی ابراز عقیده کردند که اگر زمان اجازه تشکیل مجدد «اتفاق»* میان قدرتها را بدهد، اجتناب از یک جنگ عمومی امکان‌پذیر است. اما در همان زمان توجه به خطرهای ناشی از عدم آمادگی دولتها برای درگیری در یک جنگ احتمالی معطوف شد.

مشکل در همین‌جا قرار داشت. برای جلوگیری از وقوع یک جنگ عمومی اروپایی، زمان لازم بود؛ مخصوصاً ضرورت داشت که عملیات نظامی به تأخیر افتد. آشکار بود که آماده‌باش نظامی، بسیج نیروها و استقرار آنها در نزدیک مرزها می‌توانست اقدامهای مشابه دیگران را برانگیزد. اما به‌طور فزاینده‌ای این ملاحظات تحت‌الشعاع مسئله دیگری قرار گرفت. تصور می‌شد که دادن هر فرصتی به دشمن بالقوه، برای بسیج نیروهایش، مصیبت‌بار باشد. در ۲۸ ژوئیه ۱۹۱۴ نیکلای دوم، تزار روسیه، اخطار کرد «پیش‌بینی می‌کنم که در آینده نزدیک

---

۱۹. بحث مربوط به بحران سال ۱۹۱۴ و بحران موشکی کوبا براساس نوشته زیر تنظیم شده است:
Ole R. Holsti, *Crisis, Escalation, War* (Montreal and London: McGill- Queen's University Press, 1972).

*. Concert.

تسلیم فشارهایی شوم که بر من وارد می‌آید و مجبور گردم اقدامهای شدیدی به‌عمل آورم که به جنگ منجر خواهد شد». سه روز بعد، تزار، در جریان آخرین تماس نومیدانه خود با قیصر آلمان، اظهار داشت که «متوقف‌ساختن روند آماده‌سازی‌های نظامی که به‌خاطر بسیج نظامی اتریش اجتناب‌ناپذیربود، از نظر فنی غیرممکن است».

مقامات آلمانی نسبت به حوادثی که منجر به بسیج نظامی و جنگ شدند واکنش تقریباً همسانی از خود نشان دادند. از یک‌سو، مکرر اظهار می‌داشتند که، به خاطر محدودیت زمان، انتخاب دیگری جز مبادرت به اقدامهای شدید نظامی برای مقابله با تهدید از جانب شرق ندارند. از سوی دیگر ادعا می‌کردند که تنها روسیه برای جلوگیری از جنگ، آزادی عمل دارد. «مسئولیت مصیبتی که اکنون کل جهان متمدن را تهدید می‌کند بر دوش من نیست. در این لحظه جلوگیری از آن مصیبت هنوز در اختیار شما [نیکلا] است». ویلهلم نیز مانند تزار، سرانجام اظهار داشت که کنترل بر ارتش خود را از دست داده است و تنها اقدامات طرف مقابل می‌توانند از اوج‌گیری بیشتر بحران جلوگیری کند.

در ۲۹ ژوئیه ۱۹۱۴ روسیه دستور یک بسیج عمومی را صادر و سپس آن را لغو کرد. ابتدا در سن‌پترزبورگ تصمیم گرفته شد که اعلام بسیج چهار ناحیه نظامی در جنوب، اتریش-هنگری را از حمله به صربستان بازمی‌دارد و فرض بر این بود که بسیج محدود، آلمان را دچار هراس نمی‌سازد. اما، تا حدی به خاطر آنکه روسیه نقش مؤثری در یک بسیج محدود نداشت، تزار، با وجود هشدارهای آلمان، ترغیب شد که بار دیگر در ۳۰ ژوئیه تصمیم خود را به نفع بسیج عمومی تغییر دهد.

حکومت آلمان در پاسخ به آنچه تهدید فزاینده علیه مرزهای شرقی خود تصور می‌کرد در ۳۱ ژوئیه یک «حالت خطر وقوع جنگ» را اعلام کرد و اتمام حجت بیست‌وچهار ساعته‌ای به روسیه داد که در آن خواستار توقف آماده‌سازی‌های نظامی شده بود. سپس قیصر در ۱ اوت ۱۹۱۴ دستور بسیج عمومی را صادر کرد. حکومت فرانسه نیز همزمان دستور بسیج عمومی را

صادر کرد. گرچه بسیج رسمی در بریتانیا تا ۲ اوت به تأخیر افتاد، وینستون چرچیل، لرد اول دریاداری و بسیاری از مقامات دیگر خیلی پیشتر از چنین عملی جانبداری کرده بودند.

بنابراین از هر بسیج نظامی به‌عنوان واکنشی لازم در برابر تصمیم ائتلاف مقابل، دفاع می‌شد ـ که محدودیت زمانی، آن را فوری‌تر می‌ساخت. این آگاهی آزاردهنده که پاسخهای احتمالی به اقدامهای نظامی یک طرف اقدامهای طرفهای مقابل را به دنبال دارد، نتوانست سبب بازدارندگی شود و دادن این اطمینان که آماده‌سازی‌های نظامی جنبه دفاعی دارند، نتوانست مخالفان را به اندازه کافی مطمئن سازد به‌نحوی که سبب شود اقدامهای نظامی خود را رها کنند. بنابراین ده روز پس از بسیج محدود در صربستان و اتریش ـ مجارستان در ۲۵ ژوئیه، هر یک از طرفهای اصلی دستور یک بسیج عمومی را صادر کرده بودند، تصمیمی که در سال ۱۹۱۴ عموماً به‌عنوان اقدامی جنگی تلقی می‌شد. ارتشهایی که مجموعاً به ۴۰۰۰۰ نفر نمی‌رسیدند و برای جنگی محدود میان دو دولت فراخوانده شده بودند، به حدود ۱۲ میلیون نفر افزایش یافتند که بعلاوه بر صربستان و اتریش ـ مجارستان، شامل مونته‌نگرو Montenegro، روسیه، فرانسه، آلمان، بلژیک، ترکیه و بریتانیا می‌شدند.

یک عامل مؤثر در اوج‌گیری سریع بحران، انعطاف‌ناپذیری برنامه‌های گوناگون برای بسیج نظامی بود. اتریش ـ مجارستان و روسیه بیش از یک برنامه برای بسیج داشتند. اما به محض آنکه یکی از آنها به اجرا درمی‌آمد، تبدیل آن به برنامه‌های دیگر ناممکن بود. روس‌ها یا می‌توانستند دستور بسیج عمومی علیه آلمان و اتریش ـ مجارستان را صادر کنند یا یک بسیج محدود را تنها علیه اتریش ـ مجارستان اعلام دارند. اما، همان‌طور که ژنرالهای روسی طی روزهای حساس پایانی ماه ژوئیه با حرارت استدلال می‌کردند، یک بسیج محدود مانع از یک بسیج عمومی طی چند ماه بعد می‌شد، و روسیه را کاملاً به ترحم آلمان وابسته می‌ساخت. به گفته ژنرال دوبروورولسکی Dobrorolski، کل برنامه بسیج از صدر تا ذیل با همه جزئیات تنظیم شده است. هنگامی که لحظه مورد نظر انتخاب شود، تنها باید دکمه را فشار داد، کل تشکیلات

به‌طور خودکار با دقت یک‌ساعت، شروع به انجام وظیفه می‌کند... به محض مشخص‌شدن زمان همه چیز در جای خود قرار می‌گیرد؛ امکان عقب‌گرد وجود ندارد؛ برنامه مزبور آغاز جنگ را به‌طور خودکار مشخص می‌سازد..»[۲۰] گرچه اتریش- مجارستان نیز برنامه‌های نظامی مختلفی داشت، وضع ارتش این دولت به صورت مانعی برای انعطاف‌پذیری دیپلماتیک درآمد.

دو قدرت دیگر قاره اروپا- یعنی فرانسه و آلمان- هر کدام دارای یک برنامه برای فراخوانی نیروهای مسلح خود بودند، در مورد آلمان، رهبران سیاسی این دولت اطلاعات نادرستی درباره انعطاف‌پذیری برنامه‌های بسیج و جنگ داشتند. آخرین تلاش قیصر برای تغییر برنامه شلیفن Schlieffen- در حمله به شرق- مولتکه Moltke را خرد کرد. وی پاسخ داد «اعلیحضرتا این غیرممکن است. ارتش یک میلیونی را نمی‌توان یک شبه به وجود آورد. چنین ارتشی چیزی جز انبوهی از مردان مسلح بی‌انضباط و بدون پشتیبانی نیست... پیشروی جز براساس یک برنامه، به‌کلی ناممکن است؛ برنامه‌ای که طبق آن باید در غرب قوی و در شرق ضعیف بود.»[۲۱]

سرانجام، همه برنامه‌های بسیج تنها بر روی کاغذ وجود داشت؛ جز در جنگ روسیه و ژاپن هیچ قدرت مهم اروپایی از سال ۱۸۷۸ به بعد دستور بسیج صادر نکرده بود. این واقعیت برنامه‌ها را بیش از پیش انعطاف‌ناپذیر گرداند و این احتمال را کمتر ساخت که رهبران نظامی مسئول اجرای آنها هرگونه تعدیل در آخرین لحظه را بپذیرند. همچنین می‌توان به انعطاف‌ناپذیری برنامه‌های بسیج، این گفته عموماً مورد قبول را افزود که هیچ دولتی برای جنگ، به بسیج مبادرت نکرد.

آیا وقوع جنگ جهانی اول می‌تواند ارتباطی با سیاست امنیت ملی در عصر حاضر داشته باشد، عصری که در آن سیستم سلاحها شباهت بسیار اندکی با سلاحهای سال ۱۹۱۴

---

20. Sidney F. Bay, *The Origins of the World War*, 2nd ed., 2 (New York: Free Press, 1966), p.481.

۲۱ نقل شده در: Virginia Cowles, *The Kaiser* (New York: Harper & Row, 1963), p. 343.

دارد؟ تحلیلی از تکنولوژی و دکترینهای نظامی اروپایی برای مثال، روشن می‌سازد که به هنگام وقوع جنگ جهانی اول، عامل زمان واقعاً بسیار کم‌اهمیت‌تر از دهه ۱۹۸۰ بود. ضرورت برداشت محصول تابستانی ملاحظه‌ای مهم در محاسبات نظامی همه قدرتهای قاره اروپا به‌شمار می‌آمد؛ توانایی روسیه برای اقدام به تهاجمی سریع علیه آلمان می‌توانست دست‌کم گرفته شده باشد؛ در واقع مبنای طرح شلیفن این فرض بود که ارتش روسیه سرعت‌عمل ندارد.

با این وجود، هر تحلیل محدود به وضعیت عینی این نکته را نادیده می‌گیرد که افراد و گروهها بر پایه ارزیابی خود از وضعیت مزبور تصمیم می‌گیرند، و این ارزیابی ممکن است با تعریف عینی از واقعیت ارتباط داشته یا نداشته باشد. در وضعیت توأم با فشار شدید در سال ۱۹۱۴، دولتمردان اروپایی بر این باور بودند که زمان، اهمیت تعیین‌کننده دارد و برپایه همین فرض عمل کردند. طی مراحل اوج‌گیری بحران، مسئولان سیاست خارجی معتقد بودند که دشمنان بالقوه توانایی واردآوردن یک ضربه نظامی ناگهانی و احتمالاً مؤثر را دارند، حتی اگر می‌دانستند که نیروهای مسلح خودشان فاقد چنین قدرتی است. در نتیجه تصور می‌شد که با گذشت زمان، خسارات تأخیر در اقدام نظامی فوری به‌طور فزاینده‌ای زیاد می‌شود، یا به زبان نظریه جدید بازدارندگی، تصمیم‌گیرندگان در هر اتحاد تصور می‌کردند که تصمیم‌گیرندگان ائتلاف مقابل قادر و مایل‌اند که یک ضربه نخست جمعی وارد آورند و بنابراین در آماده‌سازی خود شتاب‌می‌نمودند

بحران موشکی سال ۱۹۶۲

حوادث اکتبر سال ۱۹۶۲ را به‌عنوان یک بحران بین‌المللی شدید که تا لبه پرتگاه جنگ پیش رفت و سپس فروکش کرد، می‌توان با تصمیمهای متخذه طی هفته‌های پیش از وقوع جنگ جهانی اول مقایسه کرد. نخستین مقابله هسته‌ای در تاریخ با برپاکردن سکوهای موشکهای شوروی در کوبا به‌وجود آمد. برای مدت تقریباً یک هفته احتمال برخورد هسته‌ای تمام‌عیار

میان ایالات متحده و اتحاد شوروی خیلی بیشتر از هر زمان دیگر پس از جنگ جهانی دوم وجودداشت.

همانند سال ۱۹۱۴، محدودیت زمان به‌طور جدایی‌ناپذیری با کل وضعیت بحرانی عجین شده بود. تئودور سورنسن مشاور ویژه رئیس جمهوری آمریکا، محدودیت زمانی مربوط به ساختن سکوهای موشکهای روسی در کوبا را چنین توضیح می‌دهد: «همه ما می‌دانستیم، به محض آنکه سکوهای موشکی در حال احداث قابل‌استفاده شوند، و بتوانند با هر فرمان یا تهدید آشکار با شلیک هسته‌ای پاسخ گویند شقوق پیش روی ریاست جمهوری، برای انتخاب، به‌طور چشمگیری تغییر می‌یابند»[۲۲] همچنین رئیس جمهوری و مشاورانش نیروی متقابلی را ایجادکرده بودند و می‌کوشیدند این احتمال را به حداقل برسانند که هر یک از طرفها با «واکنشی مبتنی‌بر تحریک» پاسخ گوید.

یک جنبه مهم سیاستگذاری آمریکا در این بحران توجه زیاد به در اختیارداشتن اطلاعات کافی برای اتخاذ تصمیم بود. با وجود فشار افکار عمومی، حکومت تا زمان دسترسی به مدارک تصویری در مورد سکوهای موشکی از اقدام امتناع ورزید. طی هفته پس از کشف وجود موشکها، مجموعه‌ای از شقوق مختلف مقابله، تا به دست‌آمدن اطلاعات دقیق‌تر، مورد ملاحظه قرار گرفت؛ در همان زمان که برای تصمیم به محاصره کوبا تلاش می‌شد بحثهای آشکاری در مورد دیگر شقوق مطرح بود.

گروههایی که در آنها به علت جلوگیری زیرکانه یا آشکار از بروز اختلاف عقیده در مورد مسائل مربوط به خطمشی اجماع سریعاً حاصل می‌شود اغلب تصمیمهایی با کیفیت پایین اتخاذ می‌کنند[۲۳]؛ این امر برای مثال در مورد گروهی در واشنگتن صدق می‌کند که طرح سیا برای

22. Theodor Sorensen, *Decision- Making in the White House* (New York: Columbia University Press, 1963), p. 31.

23. Irving Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes* (Boston: Houghton Mifflin, 1972); and Ole R.Holsti and Alexander L. George, "Effects

تهاجم به کوبا در سال ۱۹۶۱ را تأیید کرد. گرچه بسیاری از همین اشخاص در تصمیمهای مربوط به مقابله با موشکهای مستقر در کوبا دست‌اندرکار بودند، کندی رئیس جمهوری ایالات متحده اقدامهای مختلفی برای تشویق بحث آشکار و گاه داغ به‌عمل آورد. در نتیجه دست‌کم شش خط‌مشی مهم قابل انتخاب مورد ملاحظه و بحث مفصل قرارگرفتند ـ که از سیاست دست روی دست گذاشتن تا واردآوردن ضربه‌های هوایی و تهاجمی برای نابودساختن موشکها را شامل می‌شدند. یکی از مقامات عالی‌رتبه شرکت‌کننده در تصمیم‌گیری می‌نویسد که کندی، با آگاهی از اینکه بحث در مورد شقوق مختلف در شورای امنیت ملی در صورت عدم حضور وی صریح‌تر است، گروه را تشویق کرد که جلسات ابتدایی خود را بدون حضور او تشکیل دهد.

در روز شنبه ۲۰ اکتبر، یعنی تقریباً یک هفته بعد از به دست‌آمدن مدرک تصویری، بود که اجماع حاصل شد. رئیس جمهوری تصدیق کرد که این فاصله زمانی برای انتخاب خط‌مشی جنبه تعیین‌کننده داشت؛ وی متذکر گردید که اگر تصمیم در نخستین ۲۴ ساعت پس از تأیید وجود سکوهای موشک اتخاذ می‌شد، حکومت با آن احتیاطی عمل نمی‌کرد که سرانجام یک هفته بعد شق مربوط به برقراری قرنطینه برای جلوگیری از ورود موشکهای بیشتر را انتخاب نمود.

برخلاف بسیاری از سیاستگذاران اروپایی در بحران سال ۱۹۱۴، رهبران آمریکا همچنین توجه و حساسیت قابل‌ملاحظه‌ای به شیوه رهبران شوروی در تفسیر اعمال آمریکاییان نشان دادند. کندی و دیگران از امکان درک غلط همتایانشان در کرملین کاملاً آگاه بودند. تنها چند هفته قبل از آن، یک محاسبه غلط جدی رئیس جمهوری و اکثر مشاورانش احتمالاً سهمی عمده در حوادثی داشت که به بحران موشکی منجر شد. یک عقیده تقریباً بی‌چون‌وچرا در واشنگتن آن بود که روس‌ها هرگز سلاحهای پیچیده در پایگاههایی بسیار دور از مسکو و در دسترس رهبر

of Stress on the Performance of foreign Policy- Makes", in Cornelius P. Cotter, ed., *Political Science Annual: Individual Decision- Making*, Vol. 6 (Indiana Polis: Bobbs- Merrill, 1975).

دمدمی‌مزاجی مانند فیدل کاسترو قرار نمی‌دهند. بنابراین مدارک خلاف آن نادیده گرفته شد، و ساده‌ترین دلیل آن بود که اکثر مدارک مزبور را آوارگان کوبایی، که در گذشته ثابت شده بود قابل اعتماد نیستند، ارائه کرده بودند. به نظر می‌آید شوروی‌ها نیز، با اعتقاد آشکار به اینکه رئیس جمهوری آمریکا بسیار ضعیفتر از آن است که قاطعانه عمل کند، به سهم خود در مورد چگونگی واکنش واشنگتن نسبت به استقرار موشکهای استراتژیک در کوبا درک غلطی داشتند. در جریان بحثهای به‌عمل آمده در واشنگتن کندی حتی خاطرنشان ساخت که جنگ جهانی اول به‌خاطر یک سلسله قضاوتهای غلط در مورد نیتهای هر یک از دولتها نسبت به دیگران به وجود آمد. توجه به واکنشهای مورد انتظار در تمام گزارشهای مذاکرات مربوط به پاسخ مناسب به موشکهای شوروی ملاحظه می‌شود.

حساسیت نسبت به موضع‌گیری طرف مقابل در سراسر بحران مشهود بود. برای اطمینان از اینکه خروشچف، نخست وزیر شوروی، و یارانش به سوی تصمیم غیرقابل بازگشتی سوق داده نشوند تلاشهایی به عمل می‌آمد؛ در میان اعضای گروه تصمیم‌گیری این توافق وجود داشت که جریان اوج‌گیری بحران باید کند شود تارهبران شوروی فرصت یابند حرکت بعدی خود را بررسی کنند. یک نمونه جالب در مورد توجه کندی به این امر طرز عمل وی در هدایت قرنطینه دریایی مشاهده می‌شود. وی به نیروی دریایی دستور داد که بستن راه بر کشتی‌های شوروی را تا آخرین لحظه ممکن به تأخیر اندازند؛ و دستور خود را به جای استفاده از رمز به‌طور علنی صادر کرد. بنابراین شوروی‌ها که حتماً استراق سمع می‌کردند اطمینان می‌یافتند فرصت بررسی تصمیمات خود را خواهند داشت. به‌علاوه تلاش آگاهانه‌ای به عمل آمد تا شقوق پیش روی هر یک از دو طرف به دو حالت- یعنی تسلیم یا جنگ تام- محدود نشود. واردآوردن ضربه هوایی به پایگاههای موشکی یا تهاجم به جزیره کوبا برای شوروی‌ها تنها دو شق را باقی می‌گذاشت: یا به از دست‌دادن موضع خود در کوبا تن دهند و یا به حمله متقابل دست بزنند. از سوی دیگر محاصره به حکومت شوروی امکان می‌داد که از برگرداندن کشتی‌های حامل سلاح یا تلاش

برای شکستن محاصره یکی را برگزینند.

ویژگی دیگر روند تصمیم‌گیری در اکتبر ۱۹۶۲، انتخاب آگاهانه پاسخی در پایینترین سطح خشونت یا خشونت بالقوه لازم برای دست‌یافتن به هدف خارج‌شدن موشکهای شوروی از کوبا بود. اعضای ستاد مشترک، همین‌طور سناتورها ویلیام فولبرایت و ریچارد راسل از جمله کسانی بودند که بر بمباران کوبا و تهاجم به این کشور جهت تضمین خروج موشکها پافشاری می‌کردند. تصمیم به برقراری قرنطینه دریایی بر این استدلال استوار بود که اگر اتحاد شوروی موشکهایش را خارج نسازد این قرنطینه اجازه اقدامهای بیشتر و شدیدتر را می‌دهد. بنابراین به رهبری کرملین زمان و فرصت برای ارزیابی مجدد سیاستش داده شده بود. به هرحال، گرچه این قرنطینه در جلوگیری از ارسال موشکهای بیشتر به کوبا موفق بود، اما منجر به خروج موشکهای از پیش استقراریافته نشد. در اتمام حجتی که دادستان کل، رابرت کندی، به دوبرنین Dobrynin، سفیر شوروی داد تهدید شده بود که ضربه هوایی وارد خواهدآمد. درست پیش از تشکیل جلسه‌ای در کاخ سفید، که در آن می‌بایست واردآوردن ضربه هوایی بار دیگر مورد بحث قرار گیرد، خروشچف طرح سازشی را پذیرفت که طبق آن در مقابل قول آمریکا به عدم تهاجم به کوبا از شوروی خواسته شده بود موشکهای تهاجمی خود را خارج سازد.

مقایسه روند تصمیم‌گیری در سالهای ۱۹۱۴ و ۱۹۶۲ اهمیت توانایی طولانی‌کردن زمان تصمیم‌گیری در یک بحران را مشخص می‌سازد. گرچه سلاحهایی که در سال ۱۹۶۲ در اختیار بازیگران اصلی بودند نسبت به سلاحهایی که در جنگ جهانی اول در اختیار طرفهای درگیری بودند قدرت تخریبی بسیار بیشتری داشتند، اما این سلاحها همچنین یک رویکرد انعطاف‌پذیرتر در برابر مانورهای استراتژیک و دیپلماتیک را امکان‌پذیر ساختند. مهمتر از همه آنکه سیاستگذاران نه‌تنها از خسارات وحشتناک اشتباه محاسبه، شکست در فهماندن نیت به طرف مقابل، یا ایجاد ترس بی‌پایه آگاه بودند، بلکه به نتایج محدودساختن امکان انتخاب از میان دو حالت جنگ یا تسلیم کامل هم وقوف داشتند. به نظر می‌رسد آنان نیاز به ملاحظه نتایج تصمیمهایشان برای طرف مقابل را از نظر دور نداشته بودند. با این وجود توانایی رهبران آمریکا

و شوروی به اجتناب از یک جنگ هسته‌ای تمام عیار تضمینی به دست نمی‌دهد که حتی مهارت زیاد در هدایت بحران همواره این امکان را به وجود آورد که بتوان به‌طور مسالمت‌آمیز از جنگ، دوری جست. همان‌طور که کندی چند ماه بعد در اشاره به بحران موشکی مزبور گفت «شما نمی‌توانید از این نوع بحرانها به تعداد زیاد داشته باشید.»

استراتژی‌های بازدارندگی

پر واضح است که هیچ نوع استراتژی یا سلاحی نمی‌تواند تضمین کند که دشمنان از حمله تجاوزکارانه یا ناشی از ترس امتناع خواهند کرد. به هرحال این بدان معنی نیست که همه دکترینهای نظامی و سلاحها اعتبار و ثبات* یکسان دارند و بنابراین به یک اندازه در امنیت ملی و کارایی بازدارندگی سهیم هستند. در بقیه فصل حاضر، ما این دو معیار- یعنی اعتبار و ثبات- را برای بررسی تعدادی از مسائل مربوط به دکترینها و ویژگی‌های استراتژیک یا سیستمهای سلاحها به‌کار خواهیم برد. این مسائل عبارت‌اند از دریایستهای توانایی؛ جنگ هسته‌ای محدود؛ سیاست انتخاب هدف؛ دفاع فعال (سیستم موشکهای ضد موشک)؛ دفاع شهری؛ و کنترل تسلیحات و خلع سلاح. به علت آنکه امروزه هدف اصلی سیاست نظامی نفوذگذاری بر رفتار دشمنان بالقوه است، بحث ما بر سلاحها و استراتژی‌ها، به‌عنوان ابزارهای نفوذگذاری، متمرکز خواهد بود. ما کمتر به مسائل مربوط به مبادرت به جنگ- یعنی شکل نهایی تنبیه- توجه خواهیم داشت تا به تأثیرات اصلی دکترینهای استراتژیک مختلف بر رفتار دیگران. خلاصه اینکه، توجه ما بیشتر بر جنبه‌های سیاسی متمرکز خواهد بود تا جنبه‌های صرفاً نظامی.

دربایستهای توانایی

به‌طورکلی در سیاست امنیت ملی دو «قاعده» مرتبط به هم نقش برجسته‌ای دارند:

---

*. Credibility and Stability.

دکترین پارابلوم Parabellum- اگر صلح می‌خواهی مهیای جنگ باش- و این فرض که امنیت رابطه‌ای مستقیم با برتری نظامی در برابر دشمنان آینده دارد.

محتوای دکترین پارابلوم هرچه باشد (وقوع جنگهای متعدد قبل و بعد از سال ۱۹۴۵ نشان می‌دهد که دکترین مزبور در همه شرایط قابل اعتماد یا کافی نیست). این استدلال مبتنی‌بر خرد متعارفِ غالب که بازدارندگی صرفاً با انباشتن سلاحهای بیشتر و بهتر از سلاحهای دشمن تقویت می‌گردد، باید با برخی ملاحظات مشروط شود.

آسیب‌ناپذیری*

یک رکن مهم بازدارندگی برخوردار از ثبات، توان واردآوردن ضربه دوم متقابل** است. سرعت، برد و قدرت تخریبی سلاحهای جدید ممکن است به حمله‌کننده بالقوه فرصت دهد و او را اغوا کند که توان تلافی طرف مقابل را با یک حمله غافلگیرانه نابود سازد. اگر رهبران یک دولت بر این اعتقادباشند که حمله‌ای غافلگیرانه، با انهدام سلاحهای دشمن پیش از استفاده از آنها، می‌تواند یک پیروزی فوری را بدون آنکه احتمال تلافی زیاد باشد، میسر سازد، سیستم بازدارنده دشمن اعتبار چندانی نخواهد داشت. صرف‌نظر از دیگر مشخصه‌های بازدارندگی، سلاحهایی که هدف وسوسه‌کننده‌ای برای ضربه نخست*** هستند ومـمکن است اصلاً بازدارنده نباشند. تمرکز قدرت دریایی آمریکا در پرل هاربر در سال ۱۹۴۱، این وسوسه غیرقابل مقاومت را در ژاپن ایجادکرد که با واردآوردن یک ضربه خردکننده ناگهانی به هدفهای خود دست یابد و صف منظم هواپیماها در فرودگاههای مصر فرصتی به اسرائیل داد تا در عرض همان چند ساعت نخست، پیروزی در جنگ شش روزه ۱۹۶۷ را تضمین کند. بنابراین اثر بازدارندگی تابعی از کل توان تخریبی نیست، بلکه تابعی است که از سلاحهای قابل اتکایی که پس از یک حمله

---

*. Invulnerability.

**. Mutual Second-Strike.

***. First- Strike.

غافلگیرانه می‌توانند باقی بمانند.

نیروهای آسیب‌پذیر نیز ثبات لازم را تأمین نمی‌کنند، زیرا توان تأخیر در پاسخ را به سیاستگذاران نمی‌دهند و در نتیجه ضرورت دارد که همیشه انگشت بر روی ماشه آنها داشته باشند. با آگاهی از اینکه طرف مخالف می‌تواند به حمله غافلگیرانه فلج‌کننده‌ای مبادرت ورزد، زمان تصمیم‌گیری کاهش می‌یابد و فشار برای واردآوردن یک ضربه پیشگیرانه با مشاهده نخستین علامت در مورد حتمی‌بودن چنین حمله‌ای (که ممکن است نادرست باشد) افزایش پیدا می‌کند. هنگامی که نیروهای بازدارنده هر دو دولت آسیب‌پذیر باشند، وضعیت باز هم بی‌ثبات‌تر است، زیرا هیچ‌یک از دو دولت نمی‌توانند مطمئن باشند که از «منطقی» بودن آنها بهره‌برداری نمی‌شود. چند ساعت، یا حتی چند دقیقه تأخیر می‌تواند توانایی تلافی را به نابودی توانایی‌های نظامی بدل کند. زمان بسیار کوتاه برای تصمیم‌گیری و نیاز به یک «ماشه دوم تفنگ» در مورد نیروهای تلافی‌کننده (یعنی پاسخ فوری به کمترین تحریک) احتمال جنگ اتفاقی را به‌نحو چشمگیری افزایش می‌دهد.

برعکس نیروهای استراتژیک آسیب‌ناپذیر- یعنی نیروهایی که حتی با شدیدترین حمله دشمن از میان نمی‌روند- ممکن است برخی محدودیتهای زمانی شدید در یک بحران را تخفیف دهند. آگاهی از اینکه نیروهای یک دولت ایمن هستند، انگیزه «اول بزن بعد بپرس» را کاهش می‌دهد. وسوسه واردآوردن ضربه نخست با افزایش قطعی‌بودن خسارات احتمالی تلافی ویرانگر کاهش می‌یابد. اهمیت این نکته کمتر نیست که اگر سیستمهای تلافی‌کننده آسیب‌ناپذیر باشند، انگیزه مبادرت به حمله‌ای پیشگیرانه کاهش می‌یابد، همچنان که توانایی به تأخیرانداختن پاسخ، فرصت تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد.

توان باقی‌ماندن نیروهای بازدارنده را از چند طریق می‌توان افزایش داد. افزایش تعداد آنها، دست‌کم به‌طور موقت می‌تواند برای حمله‌کننده موفقیت دریک ضربه نخست را دشوارتر سازد. این شیوه نسبتاً ناقص است، و تنها در صورتی مؤثر خواهد بود که دشمن نیروهایش را به همان نسبت افزایش ندهد. تلاش برای کسب برتری عددی نیروها نیز ممکن است در کوتاه‌مدت

آسیب‌پذیری راکاهش دهد، اما نتایج بلندمدت آن تقریباً مطمئناً مسابقه‌ای تسلیحاتی است که برای هیچ طرف امنیت بیشتری به بار نمی‌آورد، پراکنده‌ساختن نیروها در داخل و پایگاههای خارجی نیز ممکن است تاحدی سبب ایمنی شود، اما با دقیقترشدن سیستمهای انتقال* سلاحها و با افزایش هزینه‌های سیاسی داشتن پایگاههای نظامی در خارج، جذبه این بدیل کمتر می‌شود. «ایجاد حفاظ مستحکم‌تر» برای سلاحهای مورد استفاده در تلافی (مانند موشکهای زمینی پایه) با قراردادن آنها در سیلوهای زیرزمینی کاملاً مستحکم، اگرچه نسبتاً گران‌قیمت، می‌تواند حفاظ مناسبی در برابر همه ضربه‌ها جز ضربه مستقیم فراهم آورد. با قبول حد مشخصی از احتمال اشتباه در دقت عمل موشکهای مهاجم، ایجاد حفاظ محکم حمله‌کننده را ملزم می‌سازد برای هر هدف سلاحهای بیشتری مصرف کند. در نتیجه احتمال واردآمدن یک ضربه نخست فلج‌کننده کاهش می‌یابد. هر چند به اثبات رسیده است که این انتظار که موشکهای محفوظ در سیلوها، سلاحهای‌نهایی برای مبادرت به تلافی باشند. اشتباه است. زیرا ماهواره‌های اطلاعاتی می‌توانند آنها را بیابند و، حتی مهمتر اینکه سیستمهای هدایت موشک به‌طور فزاینده‌ای دقیقتر می‌شوند. موشکهای بازگردنده دارای توان هدف‌گیری مستقل چندگانه (میرو) به‌قدری دقیق‌اند که می‌توان انتظار داشت که ۵۰ درصد کلاهکهای جنگی با چند صد متر فاصله از هدف به زمین بخورد. کار تحقیق و توسعه در مورد کلاهکهای جنگی به‌طور مستقل هدف‌گیرنده که می‌توانند در حال پرواز مانور کنند (مارو)** ممکن است در نهایت این رقم را به پنجاه متر یا کمتر کاهش دهد. بنابراین گرچه کلاهکهای بزرگتر می‌توانند آسیب‌ناپذیری نیروهای تلافی‌کننده را تهدید کنند، خطر نمایانتر را دقت روزافزون سیستمهای موشک به‌وجود می‌آورد.[۲۴] استقرار وسایل تلافی در حداکثر فاصله ممکن از یک دشمن بالقوه، بقای آنها را تنها تا

---

*. Delivery System.

**. Maneuvering Reentry Vehicle (MARV).

۲۴. طبق «قانون ریشه کعب» اثر انفجاری تنها طبق ریشه کعب مقدار افزایش مواد منفجره ریخته‌شده بر هدف افزایش می‌یابد. بنابراین افزایش دقت بسیار بیشتر از افزایش قدرت انفجار هدفهای حفاظت‌شده را مورد تهدید قرار خواهد داد. به همین دلیل پذیرفتن رابطه‌ای خطی میان «وزن پرتاب» (ظرفیت حداکثر بار موشکها) و

هنگامی تضمین می‌کند که این فاصله را سیستمهای انتقال‌دهنده دوربرد پر نکرده باشند. یک اقدام دیگر در زمینه حفاظت می‌تواند استتار باشد. اما این شیوه تقریباً تاحدی در برابر پیشرفتهای تکنولوژی شناسایی آسیب‌پذیر است. پرواز هواپیمای آمریکا U-2 بر فراز اتحاد شوروی ثابت کرد که عکسهای گرفته‌شده از ارتفاع زیاد می‌توانند اطلاعات جاسوسی قابل‌ملاحظه‌ای به دست دهند. ماهواره‌های جاسوسی واقع در مدار زمین حتی مؤثرتر از هواپیمای U-2 هستند، بدون اینکه زیانهای سیاسی ناشی از هواپیماهای سرنشین‌دار را داشته باشند. سرانجام یک دولت ممکن است با اتخاذ سیاست پرتاب به‌محض اخطار درصدد حفظ نیروهای تلافی‌کننده خود باشد. به هرحال، به دلایل بحث‌شده در بالا چنین کاری وضع شدیداً بی‌ثباتی را ایجاد می‌کند.

در حال‌حاضر مطمئن‌ترین شیوه کاستن از آسیب‌پذیری، تحرک است. زیردریایی‌های پرتاب‌کننده موشک به جزء اصلی نیروهای دفاعی آمریکا و شوروی بدل شده و به صورت عنصر مهمی در بازدارندگی هسته‌ای فرانسه و بریتانیا درآمده‌اند. ویژگی‌های مهم سیستم مزبور از این قرارند: ۱. تحرک زیاد را با قابلیتهای مربوط به پراکنده‌کردن، ایجاد حداکثر فاصله و استتار به هم می‌آمیزد؛ ۲. برخلاف سکوهای پرتاب موشک یا پایگاههای هوایی واقع در نزدیک شهرها، به دشمن انگیزه‌ای جهت حمله به مراکز مهم جمعیتی نمی‌دهد؛ ۳. نیاز به پایگاه خارجی ندارد؛ و ۴. ممکن است (برای فهماندن وضع مطمئن خود به طرف مقابل) دورتر از برد هدفهایش مستقر گردد، و بدون از دست‌دادن آسیب‌ناپذیری بسرعت مورد استفاده قرار گیرد.[۲۵]

توان تهدید نیروهای تلافی تاحدی گمراه‌کننده است. بحث مربوط به «وزن پرتاب» با موافقتنامه موقت سال ۱۹۷۴ ولادی‌وستک Vladivostok آغاز شد و با گفت‌وگوهای مربوط به معاهده سالت ۲ (۱۹۷۹) ادامه یافت. هر دوی این معاهدات به شوروی اجازه می‌دادند ۳۰۸ موشک SS-18 دارای چند کلاهک جنگی نگاه دارد.

۲۵. به علت آنکه نیروهای مرکب از موشکهای بالستیک پرتاب‌شونده از زیردریایی‌ها ثابت‌ترین عنصر بازدارندگی می‌باشند، هرگونه موفقیت تکنولوژیک در مورد تواناییهای مربوط به جنگ ضد زیردریایی که آسیب‌ناپذیری آنها را مورد تهدید قرار دهد بسیار بی‌ثبات‌کننده خواهد بود. بحثی کاملتر در مورد این موضوع را می‌توان در نوشته زیر یافت:

Stockholm International Peace Research Institute, *Tactical and Strategic Antisubmaine Warfare* (Stockholm, Sweden: Almqvist & Wiksell, 1974).

به هرحال، باید یک نکته را مورد تأکید قرار داد. توانایی نیروهای بازدارندهٔ آسیب‌ناپذیر در به تأخیرانداختن پاسخ، ممکن است شرطی لازم برای از میان‌بردن انگیزه‌های ضربه نخست و تضمین بازدارندگی باثبات در حالت بحران باشد، اما شرطی کافی نیست. در بحران سال ۱۹۱۴ هیچ‌یک از دولتها توانایی واردآوردن یک ضربه مخرب سریع را به‌گونه‌ای که قدرت تلافی دشمن را فلج سازد، نداشتند. اما در روزهای متشنج پیش از وقوع این جنگ عمومی، تصمیم‌گیرندگان در برلین، سن‌پترزبورگ، پاریس و لندن به‌طور روزافزون توانایی و قصد چنین کاری را به دشمنان بالقوه خود نسبت می‌دادند. تصور می‌شد زیان تأخیر بسیار زیاد باشد. بنابراین احتمال نمی‌رود توانایی به تأخیرانداختن پاسخ، در هدایت بحران سهیم باشد مگر آنکه سیاستگذاران دریابند که خطر اقدام شتاب‌آلود بیشتر از خطر به کارگرفتن استراتژی به تأخیرانداختن است و مایل باشند همین ترجیح را به دشمن نیز نسبت دهند. این دو شرط اهمیت یکسانی دارند.

سطح نیروها*

از زمانی که زرادخانه‌های هسته‌ای کیفیت فوق مخرب پیدا کرده‌اند این نظریه که رابطه‌ای مستقیم میان توانایی نظامی و اثر بازدارنده آن وجود دارد، مورد تردید قرار گرفته است. این امر که توانایی سلاحهای هسته‌ای برای نابودساختن جامعه بشری، رهبران ملی را در تصمیمهایی که ممکن است به یک جنگ هسته‌ای منجر شوند محتاط‌تر می‌گرداند، نه به اثبات رسیده و نه رد شده است، اما دست‌کم ظاهراً پذیرفتنی است؛ این فرض که توانایی پنج، ده یا صد بار نابودساختن هر دشمن یا ائتلافی از دشمنان بالقوه به همان نسبت احتیاط را افزایش می‌دهد غیرقابل دفاع به نظر می‌رسد. زمانی برخورداری از برتری استراتژیکِ خردکننده، متقاعدکننده‌تر

---

*. Force Levels.

بود که بمب‌افکنهای سرنشین‌دار، که در برابر حمله غافلگیرانه آسیب‌پذیرند، تنها سیستمهای انتقال بودند. صرف برتری عددی تاحدی در برابر یک ضربه نخست فلج‌کننده و قاطع، نوعی حفاظ در کوتاه‌مدت فراهم می‌آورد. اما همان‌طور که در بالا نشان داده شد می‌توان با استفاده از سیستمهای بازدارنده آسیب‌ناپذیر متحرک، حفاظ بهتری با زیان کمتر (از نظر سیاسی و ثبات) به دست آورد.

انعطاف‌پذیری*

شاید جدی‌ترین محدودیت این نظریه که میان قدرت تخریبی و اثر بازدارنده رابطه‌ای مستقیم وجود دارد، در توانایی قدرت مزبور، برای جلوگیری از تجاوز در بسیاری از سطوح باشد. یک جنبه از مسئله- یعنی اعتبار تهدید به «تلافی همه‌جانبه» برای جلوگیری از تجاوز محدود- پیشتر مورد بحث قرار گرفت.

پیش از سال ۱۹۴۵، عموماً یک حربه نظامی می‌توانست برای چند منظور به کار رود. برای مثال، یک ارتش قوی فرانسوی می‌توانست برای دفاع از مرزهای شرقی در برابر آلمان به کار گرفته شود و با اندکی تغییر برای سرکوب شورشی در مستعمرات. همین‌طور نیروی دریایی بریتانیا می‌توانست به‌عنوان ابزاری برای هدفهای چندگانه مورد استفاده قرار گیرد، یعنی جلوگیری از حمله به جزیره بریتانیا، تأمین امنیت کشتیرانی و تجارت، یا نابودساختن ناوگان دشمن در جنگ.

اینکه زرادخانه‌های هسته‌ای بتوانند در خدمت نیازهای دفاعی چندگانه باشند بیشتر محل تردید است. برای مثال، آیا یک نوع سلاح می‌تواند همزمان برای ممانعت از حمله به سرزمین مادری، بازداشتن دشمنان از مبادرت به جنگی محدود، و جلوگیری از انواع مختلف تهدیدهای محدود یا مقابله با آنها به کار رود؟[۲۶] طی سالهای نخست پس از جنگ جهانی دوم،

---

*. Flexibility.

۲۶. این تمایز میان سه سطح بازدارندگی و آثار آن به تفصیل در منبع زیر مورد بحث قرار گرفته است:



نقش بازدارنده سلاحهای هسته‌ای بدیهی پنداشته می‌شد، اما تهاجم نیروهای کمونیست به کره جنوبی این فرض حکومت ترومن را مورد تردید قرار داد. سیاست دفاعی حکومت آیزنهاور برای اثر بازدارنده سلاحهای استراتژیک، در طیف وسیعی از وضعیتها اهمیت قابل‌ملاحظه‌ای قائل بود. این استدلال زیربنای سیاستهای دفاعی بریتانیا در دهه ۱۹۵۰، همین‌طور سیاستهای فرانسه از ۱۹۶۰ به بعد را تشکیل می‌داد. کندی و جانسون رؤسای جمهوری ایالات متحده با دکترین استراتژیک «تلافی همه‌جانبه»* حکومت آیزنهاور و اتخاذ سیاست استراتژیک «پاسخ انعطاف‌پذیر»** به‌طور جدی کوشیدند مجدداً توازنی میان نیروهای هسته‌ای و سلاحهای متعارفی برقرار کنند. آنان همچنین کوشیدند متحدان اروپایی آمریکا در ناتو را ترغیب نمایند که منابع خود را بر نوع اخیر نیروها متمرکز گردانند، هر چند موفقیتشان در این زمینه ناچیز بود. به دلایل سیاسی داخلی و همین‌طور دلایل مالی، حکومت نیکسون و فورد، کاهش نیروهای زمینی را مورد توجه قرار دادند و به اتکای بیشتر به آثار بازدارنده سلاحهای استراتژیک روی آوردند. طبق «دکترین نیکسون» نیروهای محلی می‌بایست قسمت اصلی نیروهای زمینی را تشکیل دهند. به دنبال بحران گروگانها در ایران و تهاجم شوروی به افغانستان، حکومت کارتر برنامه‌هایی را برای تقویت نیروهای متعارفی اعلام کرد. حکومت ریگان هم نیروهای متعارفی را افزایش می‌دهد و به متحدان آمریکا در ناتو نیز فشار وارد می‌آورد که این سیاست را دنبال کنند.

تحلیلگران مسائل دفاعی، عموماً نیاز به نیروهای انعطاف‌پذیر را قبول کرده‌اند. اعتبار تهدید به پاسخ هسته‌ای در برابر یک برخورد محدود ممکن است کاملاً ناچیز باشد و هر بار که یک تجاوز محدود بی‌پاسخ بماند، این اعتبار باز هم کاهش خواهد یافت. تعهد به مقابله با هر برخوردی، به‌طور خودکار با یک پاسخ همه‌جانبه هسته‌ای، امکان ارزیابی مجدد سود و زیان در شرایط متفاوت را از میان می‌برد. به‌علاوه تلافی هسته‌ای به‌عنوان پاسخ به تجاوزی محدود از

George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy.*

*. Massive Retaliation.

**. Flexible Response.

نظر نظامی یا اخلاقی، ارزش قابل تردیدی دارد.

تهدید به تلافی استراتژیک در مقابل حمله‌ای آشکار به هدفهای ارزشمند ممکن است بخوبی مؤثر واقع شود. نیروهای استراتژیک شوروی و آمریکا هر یک از دو طرف را، از دست‌زدن به حمله‌ای مستقیم علیه دیگری (با فرض اینکه انگیزه چنین کاری بتواند در واقع وجود داشته باشد) به‌طور مؤثر بازداشته است. اما به اثبات رسیده که حتی در اروپا، یعنی منطقه‌ای که بنابه فرض تعهدات آمریکا بیشترین اعتبار را دارد، نیروهای هسته‌ای برای جلوگیری از تلاشهای ادواری شوروی برای تغییر وضع موجود با وسایل قهرآمیز- برای مثال، در برلین غربی- ناکافی بوده است. همچنین ترکیبی از نیروهای استراتژیک و تعهدات مبتنی بر اتحادهای نظامی برای جلوگیری از عملیات محدود در دیگر مناطق یا مقابله با مسائلی مانند گروگانها در ایران یا تهاجم شوروی به افغانستان کافی نبوده است. مطمئناً در مواردی که اختلافات مرزی وجود دارد؛ اعتبار تعهدات متحدان مورد تردید است؛ رژیمها بی‌ثباتند؛ تفاوت میان جنبشهای انقلابی داخلی واقعی و ارتشهای خصوصی دسته‌های ناراضی داخلی، و نیروهای چریکی خارجی اغلب نامشخص است، و به دشواری می‌توان کمک مخفیانه خارجی را تشخیص داد و حتی سخت‌تر از آن مانع چنین کمکهایی شد، کارآیی تهدید به تلافی هسته‌ای را باید بسیار محدود تلقی کرد.

سرانجام کسانی که قصد دارند با وضع موجود به مبارزه برخیزند، برای چنین کاری امکان گزینشهای مختلفی را دارند. مدافعی که نتواند غیر از تهدیدهای استراتژیک هسته‌ای پاسخ دیگری بدهد، احتمال نمی‌رود موفق شود. برای مثال حتی انحصار واقعی آمریکا در زمینه سلاحهای هسته‌ای مانع از تهاجم نیروهای کمونیست کره شمالی به کره جنوبی در سال ۱۹۵۰ نشد. به محض آنکه تهاجم رخ داد، چنانچه آمریکا تهدید می‌کرد که در صورت خودداری نیروهای کره شمالی از عقب‌نشینی به آن سوی مدار ۳۸ درجه، مسکو و پکن را ویران خواهد کرد، چنین تهدیدی کاملاً توخالی تلقی می‌شد. تهدید بدون عمل، اعتبار بازدارندگی استراتژیک هسته‌ای را در آینده کاهش می‌داد؛ عملی ساختن تهدید نیز می‌توانست یک جنگ محدود را به

جنگی نامحدود مبدل سازد. پاسخ آمریکا و سازمان ملل متحد به تهاجم کره، یعنی پاسخ محدود متکی به نیروهای متعارفی، به پیروزی کامل منجر نشد، اما مرز میان دو کره را تقریباً به وضع پیش از سال ۱۹۵۰ بازگرداند، بدون آنکه برخورد مزبور از نظر جغرافیایی (بر اثر محدود باقی‌ماندن جنگ در شبه‌جزیره کره و دست‌نخوردن پایگاههای تدارکاتی در منچوری و ژاپن) و از نظر نظامی (بر اثر خودداری طرفین از به‌کارگرفتن سلاحهای هسته‌ای) گسترش یابد.[۲۷]

ذکر توضیحی برای جلوگیری از سوء‌تعبیر ارزشمند است. در اختیارداشتن انواع گوناگون توانایی‌ها به خودی‌خود هدف نیست. همچنین تضمینی نمی‌دهد که از میان طیف گسترده انتخابهایی که این گوناگونی امکان‌پذیر می‌سازد، انتخابی عاقلانه صورت گیرد. درسال ۱۹۵۴، حدود شش ماه پس از سخنرانی دالس وزیر امور خارجه ایالات متحده در مورد «تلافی همه‌جانبه» حکومت آیزنهاور تا حدی بر این پایه از مداخله در هندوچین خودداری کرد که نیروهای متعارفی آمریکا برای انجام چنین وظیفه‌ای کافی نبودند. در پاسخ به نارسایی‌های موجود در منطق و سیاست تلافی همه‌جانبه ـ که خود دالس نیز پس از گذشت کمتر از چهار سال از سخنرانی سال ۱۹۵۴ آن را پذیرفته بود ـ حکومتهای کندی و جانسون توسعه گسترده نیروهای متعارفی برای جبران عدم توازنهای موجود را آغاز کردند. اما وجود امکان اتخاذ تصمیمات نظامی مختلف مانع از آن نشد که ایالات متحده تقریباً به‌طور غیرمحسوس قدم‌به‌قدم، درگیر یک جنگ بسیار پرهزینه و در نهایت ناموفق در ویتنام شود. بنابراین ارزش توانایی‌های انعطاف‌پذیر بیشتر از ارزش کسانی نیست که آنها را به کار می‌برند.

جنبه دیگر رابطه میان اسلحه و نفوذ را تامس شلینگ مشخص می‌کند. وی میان ۱.بازدارندگی، یعنی توانایی جلوگیری از اینکه دشمن برخی خط‌مشی‌ها را اتخاذ کند، (نفوذ منفی) و ۲. اجبار یا دیپلماسی قهرآمیز، یعنی ترغیب دشمن به انجام اعمالی خاص، (نفوذ

۲۷. به هرحال، تصمیم غیرعاقلانهٔ دنبال‌کردن نیروهای کره شمالی در آن سوی مدار ۳۸ درجه سرانجام، در اثر ورود ارتش چین به جنگ در نوامبر ۱۹۵۰، منجر به گسترش جنگ شد. در نتیجه، جنگ مزبور حدود دو سال و نیم به یک بن‌بست خونین در نزدیکی مدار ۳۸ درجه بدل گشت.

مثبت) تمایز قائل می‌شود.[۲۸] توانایی‌های استراتژیک آمریکا ممکن است شوروی را از تجاوز گسترده آشکار در قاره اروپا بازداشته باشد، اما تلاش آمریکا برای مجبورکردن ویتنام شمالی به متوقف‌ساختن تدارک نیروهایش در ویتنام جنوبی و نیروهای ویت‌کنگ از طریق بمباران راههای مواصلاتی، دشواری رسیدن به این نوع نفوذ، حتی با سلاحهای متعارفی، را نشان می‌دهد. همین‌طور هجوم تکاوران اسرائیلی ممکن است مانع انجام برخی اقدامات اعراب شود، اما در مجبورساختن رهبران عرب به غیر از انور سادات به مذاکره رودررو با تل‌آویو موفق نبوده است. حمله‌های چین و شوروی به مواضع مرزی یکدیگر ممکن است بعضی نقشهای بازدارنده را ایفا کرده باشد اما طریق مؤثری برای مجبورساختن دشمن به چشم‌پوشی از «میراثهای» ایدئولوژیک یا تأیید طرف مقابل به‌عنوان رهبر جهان کمونیست نبوده است. در هیچ‌یک از این موارد دلیلی برای این باور وجود ندارد که تهدید به استفاده از سلاحهای هسته‌ای چشم‌انداز استفاده موفقیت‌آمیز از زور را تقویت کند.

بازدارندگی برای حفظ منافع حیاتی در دوردستها

حتی اگر تهدید به تلافی هسته‌ای برای جلوگیری از یک حمله «نابودکننده»* به سرزمین مادری کافی باشد، تهدید بازدارنده نسبت به دیگر منافع حیاتی، بویژه در فواصل بعید، مسائل بزرگتری به‌وجود می‌آورد. چگونگی انجام چنین تهدیدهایی به‌گونه‌ای قابل‌قبول و بدون اینکه احتمال تبدیل آن به یک جنگ عمومی واقعاً افزایش یابد کم‌اهمیت‌ترین این مسائل نیست. وضع کنونی خاورمیانه وجود برخی مشکلات را نشان می‌دهد. غرب در این منطقه منافع حیاتی متعددی دارد که از جمله خصوصاً می‌توان به امنیت اسرائیل و دسترسی به نفت که

---

28. Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1966).

همچنین بنگرید:

Alexander L. George, David R. Hall, and William E. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam* (Boston; Little, Brown, 1971.

*. Out of- the- Blue.

بسیاری از اقتصادهای صنعتی غرب ـ از جمله فرانسه، آلمان غربی، ایتالیا و ژاپن بشدت به آن وابسته‌اند، اشاره کرد. هنگامی که یک رژیم بنیادگرای اسلامی، که علاقه اندکی به خدمت به منافع غرب یا حفظ ثبات منطقه‌ای دارد، جای رژیم شاه را در تهران گرفت، معلوم شد که سیاست نیکسون و کیسینجر در مورد مسلح‌ساختن ایران و اتکای به آن برای حفظ ثبات منطقه ورشکسته است. خاندان حاکم در عربستان سعودی، به خاطر ترس از تکرار حوادث ایران، مایل نیست نقش «ژاندارم» منطقه را برعهده گیرد؛ و به‌علاوه، این دولت روابط خود با غرب را با اختلافات میان اعراب و اسرائیل از جمله ایجاد میهنی برای فلسطینیان، پیوند زده است. این واقعیت که شوروی برای چند رژیم رادیکال در منطقه از جمله لیبی، عراق و سوریه اسلحه فراهم می‌آورد مسئله را پیچیده‌تر می‌کند؛ مضافاً براینکه آن دولت علاوه‌بر داشتن متحدانی مانند اتیوپی و یمن جنوبی نیروی دریایی مدرنی دارد که می‌تواند هم در دریای مدیترانه و هم در اقیانوس هند عمل کند.

در آغاز تهاجم شوروی به افغانستان، حکومت کارتر تشکیل «نیروهای واکنش سریع»* را اعلام کرد، اما حتی آنهایی که طرفدار حضور نظامی آمریکا در منطقه خلیج فارس بودند تردید داشتند که این نیرو بتواند به‌عنوان یک بازدارنده معتبر یا نیرویی رزمنده مؤثر واقع شود. تلاش برای جلب همکاری ناتو به منظور تأمین امنیت راههای نفتی با پاسخ سرد اکثر دولتهای اروپای غربی، از جمله آنهایی که بیش از همه به واردات نفتی وابسته‌اند، مواجه شده است. به‌علاوه، متحدان غربی در مورد مسئله فلسطین به‌طور روزافزونی در وضع دشواری قرار گرفته‌اند. شاید بتوان پایگاههای نظامیِ چندی، در منطقه به دست آورد اما این خطر وجود دارد که اقدام مزبور به جای رفع عدم ثبات سیاسی فعلی سبب افزایش آن شود. سرانجام حضور گسترده نیروی‌دریایی آمریکا در منطقه خلیج فارس ممکن است به صورت بازدارنده‌ای در برابر تلاشهای مربوط به قطع عبورومرور نفتکشها و همین‌طور مانعی در برابر تحرکات آشکار

---

*. Rapid Deployment Force.

شوروی جهت دسترسی به میدانهای نفتی به کار آید. در مورد اخیر شکست بازدارندگی همان‌قدر می‌تواند منجر به تبدیل برخورد، به یک جنگ هسته‌ای شود که احتمال وقوع چنین جنگی در اروپای مرکزی وجود دارد.[۲۹] به‌علاوه حضور نظامی محدود غرب، به شکل پایگاههای نظامی یا یک نیروی دریایی مستقل گسترده، نتوانست به‌طور مؤثر مانع تهدیدهای دیگر در زمینه عرضه نفت شود. نابودی صنایع نفت ایران و عراق بر اثر جنگ گسترده میان دو کشور؛ خرابکاری یا حمله‌های چریکی به تأسیسات نفتی آسیب‌پذیر، یا فعالیت انقلابی علیه برخی رژیمهای محافظه‌کار در منطقه که نمونه برجسته آن عربستان سعودی است، از جمله این تهدیدها به‌شمار می‌آیند.

سیاست انتخاب هدف

در مورد مناسبترین هدف برای تهدید بحث قابل ملاحظه‌ای میان متخصصان استراتژی درگرفته است. بحث مزبور عموماً بر آثار احتمالی تهدید هدفهای نظامی (استراتژی نیروهای طرف مقابل)* یا مراکز جمعیتی (استراتژی شهرهای طرف مقابل)** متمرکز بوده است. در ارزیابی قابلیت این دکترینها، ما بار دیگر می‌توانیم معیارهای خود در مورد مؤثربودن را به کار ببریم، یعنی اینکه استراتژی‌های هدف‌گیری چه سهمی دراعتبار و ثبات بازدارندگی استراتژیک دارند.

استراتژی نیروهای طرف مقابل نخستین‌بار در سخنرانی رابرت مک‌نامارا وزیر دفاع ایالات متحده در نشست ناتو در آتن به سال ۱۹۶۲ به‌طور رسمی بیان شد. از آن زمان به بعد با بیانه مورخ ۱۰ ژانویه ۱۹۷۴ جیمز شلزینجر James Schlesinger وزیر دفاع، فرمان شماره ۵۹

---

۲۹. حتی پس از خروج برنامه‌ریزی‌شده ۱۴۰۰ کلاهک جنگی هسته‌ای، نیروهای ناتو بیش از ۳۴۰۰ سلاح هسته‌ای تاکتیکی مستقر در اروپا دارند که می‌توان آنها را با هواپیما، موشکهای کوتاه‌برد و توپ به هدف رساند. نیروهای سازمان پیمان ورشو نیز تعداد زیادی از این سلاحها را در اختیار دارند.

*. Counterforce Strategy.

**. Countercity Strategy.

حکومت کارتر در ۱۹۸۰ و سیاستهای دفاعی حکومت ریگان پس از سال ۱۹۸۱ مورد تأیید مجدد قرار گرفته است. قصد ابرازشده در مورد نیروهای طرف مقابل خاطرنشان ساختن این امر به دشمنان بالقوه است که، در صورت وقوع جنگ، ۱. نیروهای استراتژیک ضربتی آن نابود خواهد شد؛ ۲. بنابراین متحمل شکست نظامی خواهند گردید؛ اما ۳. برای به حداقل‌رساندن تلفات هر نوع تلاشی به عمل خواهد آمد. هدف دیگر، کاستن از خساراتی است که در صورت وقوع جنگ هسته‌ای وارد می‌آید. بنابراین سیاست هدف‌گیری نیروهای طرف مقابل معمولاً با دکترین استراتژیک «تحدید خسارت» همراه است.

از نظر طرفداران استراتژی نیروهای مقابل، این استراتژی در قیاس با دکترین شهرهای طرف مقابل، بازدارنده معتبرتری است، زیرا یک رژیم مستبد برای نیروهای نظامی خود ارزشی بیش از زندگی شهروندانش قائل است. بنابراین تهدید به خردکردن توانایی یا اراده چنین رژیمی برای مبادرت به جنگ، مؤثرتر از تهدیدی علیه هدفهای دیگر، از جمله مراکز شهری یا صنعتی خواهد بود. متخصصان استراتژی نیروهای طرف مقابل به‌علاوه مدعی هستند که در صورت شکست بازدارندگی وقوع یک جنگ هسته‌ای، سیاست ضربه‌زدن به هدفهای نظامی دشمن در قیاس با ضربه‌زدن به شهرها کمترین جنبه غیراخلاقی را دارد. این امر نه‌تنها بدان خاطر است که تلفات غیرنظامیان در یک جنگ واقعی را به حداقل می‌رساند، بلکه همچنین بدان سبب می‌باشد که غیر از صلح جاه‌طلبی تنها سیاستی است که با دکترین «جنگ عادلانه» که به موجب آن غیرنظامیان نباید گروگان گرفته شوند سازگاری دارند. این نوع دکترین هدف‌گیری همچنین در طرف مقابل انگیزه‌ای برای اجتناب از زدن شهرها به‌وجود می‌آورد و بنابراین تلفات جانی هر دو سو را بالقوه کاهش می‌دهد. حتی اگر رهبران دشمن مایل نباشند به مراکز جمعیتی رحم کنند نیروهای آنها، که با تلافی نیروهای طرف مقابل کاهش یافته است، توانایی کمتری برای ضربه‌زدن به شهرها را دارند.

منتقدان دکترین نیروهای طرف مقابل تأکید می‌ورزند که این سیاست نمی‌تواند کاملاً از برخی مفاهیم ضربه اول جدا باشد. برای مثال، ضربه‌زدن به سلاحهای استراتژیک دشمن، پیش

از پرتاب آنها آشکارا مؤثرتر خواهد بود. گرچه ممکن است تصمیم به ضربه‌زدن به شهرهای دشمن به‌عنوان هدفهایی که ارزش آنها در طول زمان کاسته نمی‌شود، به تأخیر افتد اما واردآوردن ضربه به این هدفها پیش از آنکه دشمن هر یک از نیروهایش را به حرکت در آورد بیشترین ارزش را دارد و بتدریج از ارزش آن کاسته می‌شود تا زمانی که همه بمب‌افکنها یا موشکها به حرکت درآمده باشند. در یک بحران هر دو طرف وضع را به این شیوه ارزیابی خواهند کرد؛ و هر کدام می‌داند که دیگری محاسبه مشابهی را انجام می‌دهد. بر این اساس انگیزه‌های واردآوردن ضربه نخست به‌نحو بارزی تقویت می‌شود.

استراتژی نیروهای طرف مقابل همچنین به‌عنوان نیروی محرک مسابقه تسلیحاتی در ابعاد کمی و کیفی عمل می‌کند. با فرض اینکه یک سیستم مؤثر موشک ضد موشک* از هدفهای غیرنظامی حفاظت نکند (نکته‌ای که بعداً مفصلتر بررسی خواهد شد). مقدار نیروهای لازم برای آنکه تهدید علیه این نیروها معتبر باشد محدود و ارزیابی آن نسبتاً آسان است. شهرها و مراکز صنعتی، به‌عنوان هدفهای ثابتی که قابل استتار نیستند، برای رهبران طرف مقابل جهت افزایش نامحدود ذخیره سلاحها انگیزه اندکی به‌وجود می‌آورند. به‌علاوه چنین هدفهای «ضعیفی» انگیزه زیادی را برای توسعه مداوم نیروهای استراتژیک از طریق قراردادن سلاحهای سریع‌تر، قدرتمندتر یا دقیقتر به جای سلاحهای قدیمی‌تر فراهم نمی‌آورد. بنابراین استراتژی شهرهای طرف مقابل همراه با دکترین «نابودی تضمین‌شده متقابل»** با توانایی محدود بازدارنده سازگار است. از سوی دیگر دولتی که استراتژی نیروهای طرف مقابل را اتخاذ می‌کند دلیل مهمی برای ذخیره‌سازی اسلحه دارد؛ زیرا هر چه برتری استراتژیک یک طرف بیشتر باشد، احتمال واردآوردن یک ضربه مؤثر به هدفهای نظامی افزایش می‌یابد. قابل پیش‌بینی‌ترین پاسخ دشمن، تلاش برای حفظ امنیت خود از طرق زیر خواهد بود: ۱. افزایش تعداد مطلق سلاحها، با تهیه تعداد کافی اسلحه که در بدترین حمله احتمالی سالم باقی بمانند، ۲. انجام اقدامهای دیگر

---

*. Antiballestic Missile System.

**. Mutual Assured Destruction.

برای حفظ سلاحهای موجود (برای مثال با استقرار موشکهای زمینی پایه بر روی پرتاب‌کننده‌های متحرک)، یا ـ و از همه محتملتر ـ ۳. انجام هر دو اقدام کمّی و کیفی. نتیجهٔ هر پاسخ به تحرکات طرف دیگر، مسابقه تسلیحاتی خواهد بود.

توانایی مؤثر نیروهای طرف مقابل در برابر سیستمهای استراتژیک محافظت‌شده، مستلزم ۱. برتری استراتژیک چشمگیر، ۲. دقیقترشدن هرچه بیشتر سیستمهای اطلاعاتی و هدایت برای نشانه‌گیری* و واردآوردن ضربه به چنین هدفهایی[۳۰] و ۳. باقی‌ماندن توانایی‌های مربوط به فرماندهی کنترل، برقراری ارتباطات و کسب اطلاعات** در جریان یک جنگ هسته‌ای است. تلاش در جهت رسیدن به این موقعیت تنها در حالتی موفق خواهد بود که دشمن نیروهای خود را افزایش ندهد، حالتی که احتمال آن وجود ندارد. در سال ۱۹۶۴ مک‌نامارا، وزیر دفاع آمریکا، تأیید کرد که ارزش ضربه‌زدن به سکوهای موشکهای بالستیک قاره‌پیمای*** شوروی با توجه به افزایش مورد انتظار در تعداد زیردریایی‌های موشک‌انداز این دولت «قابل تردید» است. به هرحال، اگر کشوری درصدد برآید به توانایی انهدام قدرت تلافی‌جویانه دشمنان بالقوه خود دست یابد، سیستم بازدارندگی متقابل بسیار بی‌ثبات خواهد شد. طرف دوم ممکن است برای مبادرت به یک حمله بازدارنده وسوسه شود، و طرف اول با آگاهی از این وسوسه انگیزه بیشتری برای واردآوردن یک ضربه پیشگیرانه پیدا کند.

اگر قرار باشد یک استراتژی نیروهای طرف مقابل به هدف خود در مورد حفظ حداکثر جمعیت در صورت شکست بازدارندگی نایل آید، هر دو طرف باید هدفهای نظامی خود را به

---

*. Pinpoint.

۳۰. موشکهای بالستیک پرتاب‌شونده از زیردریایی (Submarine- Launched Ballestic Missiles (SLBMs از بسیاری لحاظ بازدارنده‌ای هستند که بیش از همه پاسخگوی معیارهای ما در مورد اعتبار و ثبات می‌باشند. دقت آنها از موشکهای بالستیک قاره‌پیما کمتر است و بنابراین کمتر احتمال دارد که موشکهای مستقر در سیلوهای «مستحکم» Hardend زیرزمینی را به خطر اندازند. به هرحال موشکهای بالستیک پرتاب‌شونده از زیردریایی با دقت بیشتر مانند ترایدنت سی‌ـ ۴ Trident C-4 ممکن است سرانجام این تمایز را از بین ببرد.

**. Command, Control, Communication, and Intelligence (C3I).

***. Intercontinental Ballestic Missiles (ICBMs).

دورترین فاصله ممکن از مراکز جمعیتی شهری ببرند- یعنی گامهای مؤثری برای مقابله «با مسئله کنار هم قرارداشتن هدفهای نظامی و مراکز جمعیتی»* بردارند. قبول این فرض که در یک جنگ بزرگ طرفها به منظور حفظ شهرهای خود هدفهای نظامی را پراکنده می‌سازند، نسبت دادن درجه‌ای از بلندهمتی به‌رهبران دولتهای درگیر در جنگ است که حتی در شرایط کمتر مرگبار نیز وجود ندارد. تحقق این جدایی در مناطق پرتراکمی مانند اروپا واقعاً نامکن است؛ حتی در ایالات متحده بسیاری از هدفهای اصلی نظامی در درون یا نزدیکی مراکز شهری عمده قرار دارند، گرچه در سالهای اخیر فشار افکار عمومی در مورد تقاضای دورساختن تأسیسات از شهرها و حومه آنها گاه موفق بوده‌اند.

شاید جدی‌ترین مسئله در استراتژی نیروهای طرف مقابل آن است که هیچ‌یک از طرفها باور نمی‌کنند، طرف دیگر با احتیاط لازم عمل خواهد کرد. مک‌نامارا این اعتقاد را ابراز داشت که در هر حمله هسته‌ای شوروی به ایالات متحده مراکز اصلی جمعیتی به‌عنوان هدف درنظر گرفته می‌شوند، و یک سخنگوی دولت شوروی صرفاً بدان خاطر از خدمت منفصل شد که قصد استفاده از شیوه‌های «انسانی» در جنگ راکه سبب حفظ شهرهای شوروی می‌شد، به‌گونه‌ای بیان نکرده بود که باورکردنی باشد.[۳۱] به نظر می‌رسد که استقرار موشکهای چندپیکانه بسیار دقیق حدود ۳۰۸ موشک اس‌اس ۱۸ شوروی، موشکهای مینوتمن ۳ Minuteman III، همین‌طور سیستم موشکی بحث‌انگیز ام ایکس ایالات متحده گام مهمی در جهت تهدید توانایی‌های تلافی‌جویانه طرف دیگر باشد. گرچه در موافقتنامه موقت ولادیوستک در سال ۱۹۷۴ و بعداً معاهده سالت ۲ بمب‌افکنها و موشکهای هر یک از دو طرف را به ۲۲۵۰ فروند محدود می‌گردد، که ۱۳۲۰ فروند از آنها می‌تواند به چند کلاهک جنگی مسلح باشند، به هیچ‌وجه

---

*. Colocation Problem.

31. Kaufmann, *The McNamara Strategy* (New York: Harper & Row, 1964), p. 93; N: Talensky, "Antimissile Systems and Disarmament", *Bulletin of Atomic Scientists*, 21 (February, 1965), pp.26-29.

تضمینی داده نمی‌شود که هیچ‌یک از دو طرف نتوانند برای مورد تهدید قراردادن موشکهای زمین‌پایه و احتمالاً واردآوردن ضربه نخست نیروهای طرف مقابل با ایجاد تهدید واقعی یا تصوری، توانایی‌های کافی «برای انهدام سیلوهای موشک» را به دست آورند. گرچه ایالات متحده و اتحاد شوروی هر دو به محدودیتهای مقرر در معاهده سالت ۲ با وجود تصویب نشدن آن پایبندند، این امر مانع هیچ‌یک از آنها نشده است که برای به دست‌آوردن توانایی‌های نیروهای طرف مقابل وارد مسابقه تسلیحاتی شوند.

ایالات متحده و اتحاد شوروی هر کدام حداکثر حدود ۲۰۰ هدف جمعیتی یا صنعتی مهم دارند. بنابراین حتی اگر چند موشک برای هر هدف اختصاص یابد، تعداد زیادی سلاحهای اضافی قابل استفاده باقی می‌ماند که مطمئناً می‌توانند مأموریتهای نیروهای طرف مقابل را انجام دهند. بنابراین حتی در حالتی نامحتمل که معاهده سالت ۲ تصویب شده باشد، تقریباً مطمئناً این معاهده در مسکو و واشنگتن برای توجیه یک مسابقه تسلیحاتی کیفی بسیار پرهزینه مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

در حال حاضر، به‌نظر می‌رسد که ایالات متحده و اتحاد شوروی هر دو زرادخانه‌های هسته‌ای انباشته از سلاحهای گوناگون برای اجرای سیاست «همه نوع امکان انتخاب»* در اختیار دارند که ضربه‌های تلافی‌جویانه علیه شهرهای دشمن و هدفهای نظامی آن را میسّر می‌سازد. نامحتمل نیست که این وضع بیشتر بر اساس یک روند مبتنی‌بر سیاستهای دیوان‌سالارانه در واشنگتن و مسکو به‌وجود آمده باشد تا ارزیابی قبلی مبتنی بر دلایل له و علیه این دو دکترین استراتژیک؛ یعنی ایالات متحده و اتحاد شوروی به جای انتخابی دشوار از میان دو نظر مربوط به نیروهای طرف مقابل و شهرهای طرف مقابل و بر آن اساس قبول خطر تشدید رقابتهای متقابل، با قبول هر دو نظر ـ و به دست‌آوردن سخت‌افزار لازم برای هر دو ـ به یک «سازش» دست یافته‌اند.

---

*. All- Options.

بحث در مورد دکترینهای هدف‌گیری، مشکلات تلاش برای رعایت معیارهای اخلاقی در مسائل مربوط به سیاست دفاعی را به‌قدر کافی نشان می‌دهد. در صورت وقوع جنگ، هر تلاشی برای حفظ، حیات آنگونه که مورد نظر طرفداران نیروهای طرف مقابل می‌باشد، آشکارا مطلوب است. اما اگر پایبندی به این سیاست هدف‌گیری، بازدارندگی از طریق افزایش ترس متقابل از حمله غافلگیرانه را بی‌ثبات گرداند، آیا باز هم ادعاهای مربوط به اخلاقی‌تر بودن این سیاست می‌تواند مورد تأیید قرار گیرد؟[۳۲]

دفاع فعال* (سیستمهای موشک ضدموشک و طرح دفاع استراتژیک)

توانایی حفاظت از هدفها یا نابودساختن هواپیماها یا موشکهای مهاجم، پیش از رسیدن به هدف، جزء بالقوه مهم توانایی‌های بازدارنده است. اعتبار بازدارندگی در صورتی افزایش می‌یابد که بازدارنده بتواند به خاطر داشتن سیستم دفاع فعال مؤثر، متجاوز بالقوه را با آگاه‌ساختن از این امر تهدید کند که زیانهای ضربه متقابل حتی اگر از میان نروند، می‌توانند کاهش یابند.

دفاع فعال با واردآوردن خسارت محدود به مهاجم، توانست کارآیی خود را تا جنگ جهانی دوم و در طول این جنگ نشان دهد. در جریان نبرد بریتانیا به سال ۱۹۴۰ تنها واردآمدن ۱۰ درصد خسارت به نیروی هوایی آلمان، عاقبت این دولت را وادار ساخت سیاست به تسلیم‌کشاندن انگلستان از طریق بمباران را رها کند. در تهاجمهای سنگین متفقین به شواینفورت

---

۳۲. برای بحثهای اندیشمندانه درباره رابطه اخلاق و استراتژی به نوشته‌های زیر مراجعه کنید:
Theodor Roszak, "A Just War Analysis of Deterrence", *Ethics*, 73 (1963), pp. 100-109; David B. Abernethy, "Morality and Armagedon", in *Public Policy*, eds. D.Montgomery and Arthur Smithies, 13 (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1964); Arthur Lee Burns, *Ethics and Deterrence: A Nuclear Balance Without Hostage Cities*, Adelphi Paper No. 69 (London: Institute for Strategic Studies, 1970); and Michael Walzer, *Just and Unjust War* (New York: Basic Books, 1977).

*. Active Defense.

Schweinfurt در طول تابستان و پاییز سال ۱۹۴۳ ، توانایی آلمان در ساقط کردن یک ششم و یک‌چهارم هواپیماهای مهاجم پیروزی مهمی برای مدافع بود.[۳۳]

موشکهای بالستیک قاره‌پیمای مسلح به سلاحهای گرماهسته‌ای به‌طور اساسی بار دفاع را سنگینتر ساخته‌اند. تشخیص و انهدام یک موشک، بسیار مشکلتر از ساقط کردن حتی یک بمب‌افکن مافوق صوت است. مسئله حتی جدی‌تری نیز وجود دارد. قدرت تخریبی سلاحهای گرماهسته‌ای و میزان ذخایر این سلاحها چنان است که حتی نابودی ۹۰ درصد آنها (که در حال‌حاضر ناممکن تلقی می‌گردد) نمی‌تواند مانع نابودکردن کامل اکثر هدفها بشود.

در نتیجه، احتمال اندکی وجود دارد که یک سیستم موشک ضدموشک بتواند از شهرها، مکانهای صنعتی، فرودگاهها، یا دیگر هدفهای بی‌حفاظ* حراست کند. بنابراین مسئله در مورد موشکهای ضدموشک به توانایی آنها در محفوظ نگاه‌داشتن نیروهای تلافی‌کننده مانند موشکهای مستقر در سیلوهای زیرزمینی بستگی دارد. در حالی‌که توانایی انهدام، مثلاً ۵۰ درصد از موشکهای مهاجم برای حفظ شهرها کاملاً ناکافی است، این مقدار لطمه می‌تواند برای ممانعت از تلاش یک مهاجم بالقوه به منظور واردآوردن ضربه متقابل به نیروهای تلافی‌کننده کافی باشد. اما حتی در این نقش محدودتر، مسئله در مورد موشکهای ضدموشک خالی از ابهام نیست. تاریخ تکنولوژی نظامی نشان می‌دهد که معمولاً پیشرفت در توانایی‌های تهاجمی بر پیشرفت در زمینه سلاحهای دفاعی سبقت دارد. موشک ضدموشک نیز از این قاعده مستثنی نیست. این سیستم می‌تواند تحت تأثیر وسایل فریب‌دهنده و موشکهای چندپیکانه (میرو) قرار گیرد و با موشکهای مانورکننده (مارو)، یا انفجارهای هسته‌ای که سیستمهای پیچیده رادار موشکهای ضدموشک را بی‌اثر می‌سازند منحرف شود.[۳۴]

---

33. Hans J. Morgenthau, "The four Paradoxes of Nuclear Strategy", *American Political Science Review*, 5 (1964), pp. 123-25.

*. Soft.

34. Franklin Long, Donald Hafner, and Jeffrey Boutwell, *Weapons in Space* (New York: Norton,

سرانجام، همان‌طور که عده‌ای از تحلیل‌کنندگان مسائل دفاعی متذکر شده‌اند، موشکهای ضدموشک برای آغازکننده حمله هسته‌ای سودمندتر است. بنابراین استقرار آنها برخی آثار ضربه نخست را دارد که می‌تواند به تقویت بی‌اعتقادی طرف مقابل نسبت به سیاست اعلام‌شده ضربه دوم کمک کند.[۳۵]

به هرحال، این مشکلات برای جلوگیری از استفاده از سیستمهای موشکهای ضدموشک کافی نبوده است. اتحاد شوروی سی‌ودو پرتاب‌کننده موشک، موسوم به «گالوش» Galosh را در اطراف مسکو مستقر ساخته است، و یک سیستم دیگر موشک ضدموشک نیز در حال استقرار است. نوع آمریکایی موشک ضدموشک، تاریخی پر فرازونشیب داشته است. هنگامی که مک‌نامارا وزیر دفاع ایالات متحده در سال ۱۹۶۷ اعلام کرد که سیستم نایک- سنتاینل* در پانزده سکو مستقر می‌شود، به‌عنوان حفاظی در برابر تهدید مورد انتظار از موشکهای قاره‌پیمای چین توصیف شد. دو سال بعد حکومت نیکسون اعلام کرد که از یک سیستم «حفاظتی» محدودتر برای حراست از دو محل استقرار مینوتمن استفاده می‌شود و این سیستم همچنین در مذاکره با شوروی بر سر کنترل تسلیحات، وسیله‌ای برای بده و بستان در چانه‌زنی می‌گردد.

1986).

۳۵. از این لحاظ مشابهتهایی میان موشکهای ضدموشک و برنامه‌های دفاع شهری وجود دارد. یعنی هر دو در صورت بروز جنگ ممکن است سبب شوند زندگی تعدادی از اشخاص حفظ شود، اما هیچ‌کدام بدون آثار ضربه نخست نیستند. برنامه‌های دفاع شهری در اکثر کشورها، جز در دوران بحرانهای شدید بین‌المللی، مانند بحران سال ۱۹۶۱ برلین، توجه نسبتاً اندکی را به خود جلب کرده‌اند. به‌نظر می‌رسد چین تنها سیستم دفاع شهری گسترده موجود را در اختیار داشته باشد. در پیام سال ۱۹۷۳، مائوتسه تونگ به مناسبت سال جدید، از مردم چین به خاطر «حفر تونلهای عمیق، انبارکردن غله در همه جا و عدم قبول هرگونه استیلا» ستایش کرد. بنگرید: Harry Gelber, *Nuclear Weapons and Chinese Policy*, Adelphi Papers, No. 99 (London: International Institute of Strategic Studies, 1973), p. 16.

برخی از تحلیلگران آمریکایی مسائل دفاعی، با اشاره به اقدامهای شوروی برای حفظ جمعیت و صنایع خود، پیشنهاد کردند که اقدام مهمی در زمینه دفاع شهری به عمل آید. اما در مورد اهمیت اقدام شوروی در زمینهٔ دفاع شهری یا حتی ارزش عملی برنامه ایجاد پناهگاه در میان تحلیلگران غربی اجماع وجود ندارد.

*. Nike-Sentinel

جدلهای لفظی در مورد مسئله موشکهای ضدموشک در مذاکرات مربوط به سالت ۱ میان ایالات متحده و شوروی در سال ۱۹۷۲ فروکش کرد. طبق این موافقتنامه هر یک از دو دولت حق داشتند موشکهای ضدموشک را در دو محل مستقر سازند، و ایالات متحده بعداً تصمیم گرفت حتی ساخت یکی از محلهای استقرار واقع در داکوتای شمالی را، کامل نکند. به هرحال معاهده سالت ۱ تلاش در زمینه سیستم دفاع موشکی را خاتمه بخشید. زیرا ایالات متحده و شوروی هر دو تلاشهای وسیعی را در زمینه تحقیق و توسعه در این مورد دنبال می‌کنند. در سال ۱۹۸۳ ریگان رئیس جمهوری ایالات متحده طرح دفاع استراتژیک* معروف به «جنگ ستارگان» را اعلام کرد که هدف آن «منسوخ» ساختن سلاحهای هسته‌ای بود. هدف طرح دفاع استراتژیک ایجاد سیستم دفاع چندلایه‌ای، با استفاده از تکنولوژی پیشرفته‌ای مانند تکنولوژی پرتوهای ذرات پُرانرژی برای نابودساختن موشکهاست. برنامه مزبور احتمالاً بحث‌انگیزترین مسئله دفاعی دهه ۱۹۸۰ است. دانشمندان در مورد عملی‌بودن طرح مزبور به دو دسته تقسیم شده‌اند. دیگران، از جمله برخی از نظامیان نگرانند که هزینه بالای آن ـ که برخی تا یک تریلیون دلار برآورد کرده‌اند ـ بودجه دیگر برنامه‌های امنیت ملی را جذب کند. طرفداران کنترل تسلیحات نگرانند که این برنامه متضمن رهاکردن اجرای بخش مربوط به موشکهای ضدموشک در معاهده سالت ۱ باشد. حتی پرحرارت‌ترین طرفداران طرح دفاع استراتژیک تأیید می‌کنند که این برنامه سلاحهای هسته‌ای را منسوخ نخواهد ساخت. زیرا سلاحهای مزبور را می‌توان با وسایلی غیر از موشکهای بالستیک ـ برای مثال با موشکهای کروز که در سطح پایین پرواز می‌کنند ـ پرتاب کرد.

کارآیی بازدارندگی

اگر معیار، اجتناب از یک جنگ هسته‌ای عمومی باشد، می‌توان به این نتیجه رسید که از

---

*. Strategic Defensive Initiative (SDI).

سال ۱۹۴۵، به‌بعد بازدارندگی به‌طور مؤثر عمل کرده است. با وجود برخی دورانهای تنش شدید بین‌المللی که دولتهای دارای سلاحهای هسته‌ای را درگیر ساخت، هیچ‌کدام از این دولتها به یکدیگر حمله نکردند یا مورد حمله قرار نگرفتند. حتی از تهدید به چنین کاری اجتناب شده است- شاید تنها استثنا تهدید شوروی طی جنگ سوئز سال ۱۹۵۶ در مورد حمله به فرانسه و بریتانیا در صورت خودداری آنها از خارج‌ساختن نیروهایشان از مصر باشد.

به هرحال، به چند دلیل به نظر می‌رسد که نمی‌توان یک قضاوت مثبت و بی‌قیدوشرط در مورد بازدارندگی را تأیید کرد. نخست اگرچه هیچ‌یک از قدرتهای مهم به یکدیگر حمله نکرده‌اند، تنها می‌توانیم دلایل آن را حدس بزنیم، اما نمی‌توانیم قطعاً ثابت کنیم که خودداری مزبور در نتیجه موفقیت سیاستهای بازدارندگی استراتژیک بوده است. در واقع احتمال هم نمی‌رود که در آینده قابل پیش‌بینی مدرکی که این نکته را به اثبات برساند در دسترس قرار گیرد، به شرط آنکه اصولاً چنین مدرکی بتواند دردسترس قرار گیرد.

دوم، سوابق موجود پس از جنگ جهانی دوم قاطعانه‌تر نشان می‌دهند که تلاش در جهت جلوگیری از بازرسی سلاحها، حمله‌های محدود، یا حتی تهاجمهای آشکار متحدان یا دولتهای تابع اغلب با شکست روبه‌رو شده است. به‌علاوه در نتیجه این شکستها، نظام بین‌المللی به‌طور ادواری تحت فشار بحرانها و برخوردها قرار گرفته است. برای مثال می‌توان به جنگ کره، مقابله موشکی سال ۱۹۶۲، بحرانهای مکرر در مورد وضع برلین، نبردهای متعدد در طول مرزهای چین و شوروی، جنگ جزایر فالکلند، جنگ طولانی میان ایران و عراق، برخوردهای مکرر اسرائیل و همسایگانش و... اشاره کرد. وجود سلاحهای هسته‌ای ممکن است، به‌خاطر افزایش چشمگیر خطرهای ناشی از توسل به اقدامهای شدیداً تحریک‌کننده به‌منظور مجبورساختن طرف مقابل به عقب‌نشینی یا سازش در جریان یک بحران، همین‌طور خطرهای ناشی از مداخله ابرقدرتها در برخوردهای میان دولتهای دیگر، تصمیم‌گیرندگان را بتدریج محتاط‌تر کرده باشد. اما اگر نقش عمده سلاحهای هسته‌ای جلوگیری از حرکاتی باشد که

سبب آغاز بحرانها می‌شوند، در این صورت شاید بتوان نتیجه گرفت که سلاحهای مزبور کافی نیستند.

سرانجام، مهم است به خاطر داشته باشیم که بازدارندگی، سیاست مناسبی برای همه شرایط نیست، بلکه تنها یکی از وسایلی است که رهبران ملی می‌توانند به کمک آنها با محیط بین‌المللی مقابله کنند و بر دیگر ملتها نفوذبگذارند. حتی در اوج جنگ‌سرد که وجه مشخصه نظام بین‌المللی، ساختار دوقطبی انعطاف‌ناپذیر بود، تلاش برای تبدیل بازدارندگی به سیاستی برای تأمین همه اهداف اغلب با موفقیت کامل همراه نبود. با تغییر تدریجی ساختار نسبتاً ساده نظام بین‌المللی مبتنی بر جنگ‌سرد- در نتیجه زیادشدن تعداد دولتها، فروپاشی اتحادها، افزایش اهمیت انواع گوناگون بازیگران غیردولت*، پراکندگی قدرت مؤثر، برجسته‌شدن تعداد بیشتری از زمینه‌های موضوعی، و مانند آنها- کارآیی سیاستهایی که منحصراً بر تهدید به تلافی نظامی متکی هستند، تقریباً به یقین کاهش یافته است. شاید از همه مهمتر این باشد که اعتبار مفروضات مربوط به روندهای تصمیم‌گیری منطقی و قابل پیش‌بینی (که پیشتر تشریح شدند) همواره به اثبات نرسیده است. این امر بدان معنی نیست که بازدارندگی دیگر در روابط میان دولتها اهمیتی نخواهد داشت. همچنین نمی‌توان استدلال نمود که توانایی حفظ بازدارندگی در شرایط «بحران و ثبات» اهمیت خود را از دست داده است؛ این توانایی دست‌کم شرطی لازم اگر نه کافی برای هر اقدام معنی‌دار در جهت متوقف‌ساختن یا معکوس‌کردن جریان مسابقه تسلیحاتی جهانی است. همین‌قدر می‌توان گفت که یک سیاست خارجی مؤثر به‌طور فزاینده‌ای نیازمند اتکا به ترکیبی خلاق از ابزارهای مثبت و منفی نفوذگذاری خواهد بود. دولتهایی که قادر به چنین کاری هستند نه‌تنها می‌توانند منافع ملی خود را بهتر تأمین نمایند بلکه همچنین بیشتر احتمال دارد که در ایجاد یک نظام بین‌المللی باثبات‌تر سهیم باشند.

کنترل تسلیحات و خلع سلاح

کنترل تسلیحات و خلع سلاح را نمی‌توان از ملاحظات مربوط به بازدارندگی جدا ساخت. اگر نتیجه تحدید تسلیحات کاهش توانایی‌های بازدارنده باشد، احتمال نمی‌رود که رهبران مسئول امنیت ملی علاقه زیادی به چنین اقدامی نشان دهند. انگیزه‌هایی که با امنیت ملی ارتباط مستقیم ندارند، مانند تمایل به کاهش بار هزینه‌های نظامی بر بودجه ملی، بندرت برای دست‌یازیدن به اقدامهای مستمر و مؤثر در زمینه خلع سلاح کافی بوده‌اند. مسابقه‌های تسلیحاتی طولانی پیش از سالهای ۱۹۱۴، ۱۹۳۹ و از ۱۹۴۵ به بعد، همین‌طور نمونه بسیاری از دولتهای در حال توسعه که بخش زیادی از منابع اندک خود را برای نیروهای نظامی صرف می‌کنند، نشان می‌دهد که انگیزه‌های صرفاً اقتصادی، مسابقه‌های تسلیحاتی پیچیده را متوقف نخواهد ساخت. از سوی دیگر، ترس از نابودی ملی، اگر نه جهانی، محرکهای بی‌سابقه‌ای برای تثبیت بازدارندگی با اقدامهایی در جهت کاهش ترس از حمله غافلگیرانه، جلوگیری از گسترش سلاحهای هسته‌ای، به حداقل‌رساندن خطرها و آثار پیشرفتهای تکنولوژیک و کاهش احتمال جنگ ناخواسته ناشی از حادثه یا اوج‌گیری بحران، محرکهای بی‌سابقه‌ای برای تثبیت بازدارندگی فراهم‌می‌آورد.

تلاش برای کنترل یا منع کاربرد زور تقریباً به‌اندازه خود جنگ قدمت دارد و به شکل کوشش در جهت محدودساختن هدفهای جنگ و ابزارهای خشونت درآمده است. مفاهیم قرون وسطایی «جنگ عادلانه»، که متضمن استفاده از زور برای برخی هدفهای مشروع بود؛ پیمان بریان-کلوگ* سال ۱۹۲۸ که استفاده از جنگ را غیرقانونی می‌گرداند و در آن امضاکنندگان از به‌کارگرفتن زور جز در دفاع از خود چشم پوشیدند؛ محاکمات جانیان جنگ در نورنبرگ، در دسته نخست قراردارند.

برای تحدید و کنترل ابزارهای خشونت، تلاشهای نسبتاً کمتری به‌عمل آمده است. در

---

*. Kellogg- Briand Pact.

سده نوزدهم حرکتی که در جهت انسانی‌کردن رفتار در زمان جنگ آغاز گردید منجر به انعقاد موافقتنامه‌هایی در کنفرانس لاهه ۱۸۹۹ شد که برخی سلاحها، از جمله گلوله‌های انفجاری، را غیرقانونی می‌ساختند. هیئتهای نمایندگی شرکت‌کننده در کنفرانس واشنگتن به سال ۱۹۲۲ کوشیدند با محدودساختن تعداد کشتی‌های بزرگ پنج قدرت دریایی اصلی- یعنی انگلستان، ایالات متحده، فرانسه، ژاپن و ایتالیا- به ترتیب به نسبت ۵، ۵، ۳، ۱/۷۵ و ۱/۷۵ مانع تجدید یک مسابقهٔ تسلیحاتی دریایی شوند. تلاشهای بعدی در فاصلهٔ دو جنگ جهانی برای محدودساختن نیروهای دریایی یا زمینی ناموفق بودند، و حتی مقاوله‌نامه دریایی واشنگتن نتوانست از مسابقه تسلیحاتی دهه ۱۹۳۰ مصون بماند.

پس از جنگ جهانی دوم، فعالیتهای قابل ملاحظه در مورد مسائل مربوط به کنترل تسلیحات و خلع سلاح منجر به انعقاد تعدادی موافقتنامه چندجانبه شده است. از جمله معاهده غیرنظامی‌کردن جنوبگان* (که در سال ۱۹۶۱ قدرت اجرایی یافت و به تصویب ۱۹ دولت رسید)، معاهده منع محدود آزمایشهای هسته‌ای (منعقده در سال ۱۹۶۳، که ۱۰۸ دولت عضو آن هستند)، معاهده ممنوعیت استفاده از فضای ماورای جّو منعقده در سال ۱۹۶۷، (که هفتادوچهار دولت عضو آن هستند) و معاهده ممنوعیت استفاده از بستر دریا برای سلاحهای دارای قدرت انهدام گسترده (منعقده در سال ۱۹۷۲ که شصت‌ودو دولت عضو آن هستند)، معاهده تلاتللکو Tlatelolco، که استقرار سلاحهای هسته‌ای در آمریکای لاتین را منع می‌کند (منعقده در سال ۱۹۶۷ که بیست دولت عضو آن هستند)، معاهده عدم تکثیر سلاحهای هسته‌ای (منعقده در سال ۱۹۷۰، که ۱۰۱ دولت عضو آن هستند)، و مقاوله‌نامه منع گسترش، تولید و ذخیره‌سازی سلاحهای زیستانی** (امضا شده در سال ۱۹۷۲، که هفتادوسه دولت آن را تصویب کرده‌اند). به‌علاوه ایالات متحده و اتحاد شوروی از سال ۱۹۶۳ به بعد چند موافقتنامه دوجانبه

*. Antarctic.

**. Biologic.

در مورد موضوعاتی منعقد ساخته‌اند که از برقراری ارتباط مستقیم (موافقتنامه «خط سرخ» ۱۹۶۳) تا محدودساختن سیستمهای موشکهای ضدموشک (۱۹۷۲) و تعیین سقف برای نیروهای استراتژیک تهاجمی (۱۹۷۲، ۱۹۷۴) را شامل می‌شود. به هرحال دستاوردهایی با این اهمیت به جای معکوس‌کردن جریان مسابقه تسلیحاتی جهانی در بهترین حالت آن راکند کرده است. انعقاد موافقتنامه موقت ولادیوستک به سال ۱۹۷۴ و توافقهای بعدی در معاهده سالت ۲ میان ایالات متحده و اتحاد شوروی در عمل سبب افزایش زیادی در توانایی پرتاب‌کننده‌های تهاجمی شد و سرنوشت معاهده اخیر (همین‌طور کل روند مذاکرات تحدید سلاحهای استراتژیک یعنی سالت) باتوجه به تضعیف روند تشنج‌زدایی در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ با تردید بسیار زیادی همراه است و کارآیی معاهده منع محدود آزمایشهای هسته‌ای به علت تحریم دو دولت دارای سلاحهای هسته‌ای، یعنی چین و فرانسه، کاهش یافته است. به‌علاوه پاریس و پکن همانند تعدادی از قدرتهای مهم منطقه‌ای از جمله هند، اسرائیل، پاکستان، اسپانیا، و آفریقای جنوبی از تصویب معاهده عدم تکثیر سلاحهای هسته‌ای امتناع‌کرده‌اند.

به هرحال، گرایش به یکسان دانستن کنترل تسلیحات با موافقتنامه‌های بین‌المللی رسمی در این زمینه ممکن است به نتیجه‌گیری‌های بیش از اندازه بدبینانه‌ای در مورد امکان ایجاد محدودیت برای استقرار سلاحها منجر بشود. قبول یکجانبه محدودیتها در زمینه توسل به خشونت گاه پایدارتر از محدودیتهایی است که درمعاهدات مقرر شده‌اند و حتی جنگها نیز آنها را از میان نبرده‌اند. طی جنگ جهانی دوم متفقین و قدرتهای محور به خاطر ترس از تلافی یا غیرعملی بودن از نظر نظامی یا عدم تمایل به قبول مسئولیت شروع به استفاده از گاز سمی، از این گازها استفاده نکرده‌اند. در جریان جنگ کره برای نیروهای مسلح آمریکا و سازمان ملل متحد محدودیتهایی از لحاظ کیفی و جغرافیایی مقرر شد؛ با وجود فشارهای قابل ملاحظه داخلی برای بمباران منچوری، جلوگیری از عملیات نیروهای چین علیه تایوان، و استفاده از سلاحهای

هسته‌ای تاکتیکی، ترومن رئیس جمهوری ایالات متحده، این برنامه را قویاً رد کرد. گرچه شوروی کمک نظامی زیادی در اختیار نیروهای کره شمالی قرار داد، از واردکردن نیروهای زمینی خود در جنگ امتناع نمود و پایگاههای پشتیبانی در ژاپن مورد حمله قرار نگرفت.

دیگر انواع اقدامهای یک‌جانبه در زمینه کنترل تسلیحات که ایالات متحده و اتحاد شوروی در شرایط نبود توافق رسمی برای چنین منظوری به‌عمل آورده‌اند عبارت‌اند از: ۱. تلاش برای جلوگیری از گسترش سلاحهای هسته‌ای، حتی پیش از انعقاد معاهده ۱۹۷۰ (گرچه بهای این تلاش زیاد بوده و به دورشدن متحدان مهمی مانند فرانسه و چین منجر گردیده است)؛ ۲. تعویق آزمایشهای هسته‌ای برای دوره‌های زمانی محدود؛ ۳. کاهش گاه‌به‌گاه در بودجه‌های نظامی[۳۶]؛ و ۴. ایجاد محدودیت در استقرار انواع خاصی از سلاحها، مانند قراردادن بمبهای گرماهسته‌ای در مدار زمین. به‌علاوه گرچه معاهده سالت ۲ تصویب‌نشده باقی ماند، حکومت ریگان در سال ۱۹۸۶ به‌منظور رعایت محدودیتهای مقرر در معاهده مزبور دو زیردریایی حامل موشک را از رده خارج ساخت. اگرچه این محدودیتها در مقایسه با ذخایر تسلیحاتی ناچیزند، مع‌هذا این نکته را نشان می‌دهند که همه تلاشها در جهت کنترل تسلیحات مستلزم انعقاد موافقتنامه‌های رسمی نیستند.

سرانجام ممکن است همکاری‌های غیررسمی و ضمنی نیز در مورد اقدامات مربوط به کنترل تسلیحات صورت گیرد. پس از وقوع یک حادثه تقریباً دلخراش در اوایل سال ۱۹۶۱ که به سلاحهای هسته‌ای مربوط می‌شود، دانشمندان آمریکایی سیستم ایمنی پیچیده‌ای موسوم به اقدامات اجازه‌دهنده وابسته به هم* را به وجود آوردند، که مانع می‌شد سلاحهای هسته‌ای بدون اجازه یک مرکز فرماندهی مسئول مسلح شوند. حکومت کندی در یک سمپوزیوم علمی مربوط

---

۳۶. برای مثال مقامات آمریکایی در پاییز سال ۱۹۶۳ چهار درصد کاهش در هزینه‌های دفاعی را اعلام کردند؛ در عرض چند هفته خروشچف اقدام مشابهی را در مورد بودجه دفاعی شوروی اعلام کرد. بنگرید:
Roswell Gilpatrick, "Our Defense Needs: The Long View", *Foreign Affairs*, 42 (1964), p. 370.

* Permissive Action Links.

به کنترل تسلیحات در اواخر سال ۱۹۶۲، به‌طور حساب‌شده‌ای شوروی‌ها را از مفهوم و اهمیت سیستم مزبور آگاه ساخت و اطلاعات لازم برای ساختن وسایل ایمنی، در کنفرانس پاگواش Pugwash به سال ۱۹۶۳، در اختیار دانشمندان شوروی قرار گرفت.[۳۷]

با توجه به اهمیت بی‌تردید کنترل خشونت بین‌المللی، چرا تلاشهای مربوط به کنترل تسلیحات نتایج اساسی‌تری به بار نیاورده‌اند؟ یکی از دلایل نه چندان کم‌اهمیت آن عدم توافق حتی در مورد ریشه‌های مسئله است. آیا تسلیحات علل تنشهای بین‌المللی هستند یا نشانه‌های آنها پاسخ مثبت است؟ و در مورد رابطه میان مسابقه تسلیحاتی و جنگ نمی‌توان حکم قطعی صادر کرد. در اواخر سده نوزدهم و اوایل سده بیستم مسابقه تسلیحاتی احتمالاً به وقوع جنگ جهانی اول در سال ۱۹۱۴ کمک کرده است و اگر فرانسه و بریتانیا طی دهه ۱۹۳۰ سیاستهای دفاعی هوشیارانه‌تری را در پیش می‌گرفتند ممکن بود بتوانند مانع جاه‌طلبی‌های تجاوزکارانه رهبران آلمان و ایتالیا شوند. به‌علاوه سلاحها در زمره قابل درک‌ترین ابزارهای تهدید بوده‌اند و هستند. در وضعیتی که هدفها ناسازگارند، و در موردی که دو طرف شدیداً به هدفهای خود پایبندند، ممکن نیست بتوانند از راه ترغیب دیپلماتیک یا پیشنهاد پاداش بر رفتار یکدیگر نفوذ بگذارند. در حالی که نوعی مرجع اقتدار مرکزی وجود ندارد که بتواند به دگرگونی مسالمت‌آمیز شکل دهد، دولتها همیشه مجبور خواهند بود به وضعیتهایی بیندیشند که در آنها خواستهای غیرقابل تحمل مطرح می‌گردند یا اقدامهایی علیه آنها صورت می‌گیرد و در چنین حالتی تنها امکان مقاومت موفقیت‌آمیز بازدارندگی از طریق تهدید به تلافی است. اگر سلاحها نه صرفاً به‌عنوان ابزارهای نابودسازی بلکه به‌عنوان توانایی‌های چانه‌زنی تلقی شوند، که برای نفوذگذاری بر رفتار دولتهای دیگر از آنها به طرق گوناگون استفاده می‌شود؛ بهتر می‌توان درک کرد که چرا تذکر لیتوینف در این مورد که «تنها راه خلع سلاح، خلع سلاح است» به گونه‌ای فریب‌آمیز ساده

37. Edward Klein and Robert Little, "Shh! Let's Tell the Russians", *Newsweek*, May 5, 1969, pp.46-47.

به‌نظر می‌رسد. بنابراین حل مسائل سیاسی تنش‌آفرین، می‌تواند دست‌کم جوی را به‌وجود آورد که در آن سلاحها کمتر لازم به‌نظر برسند. اما معمولاً فرض می‌شود که یک دولت تنها از موضع قدرت می‌تواند درباره توافقهای کاهش‌دهنده تنش مذاکره کند- یعنی گفته وینستون چرچیل را به کار بندد که یک دولت باید «برای مذاکره مسلح باشد». به این مفهوم سلاحها را می‌توان نشانه وجود تنشهای عمیقتر دانست.

گرچه سلاحها می‌توانند برای ایجاد موقعیتهای مناسب در چانه‌زنی به کار روند، در عین‌حال می‌توانند به بروز یا تشدید تنشهای بین‌المللی کمک کنند و بدین‌وسیله احتمال حل‌وفصل مسائل سیاسی مهم را کاهش دهند. تصمیم‌گیرندگان مایل‌اند نیت نهفته در پس برنامه‌های تسلیحاتی خود را صرفاً دفاعی تلقی کنند. اما برای برنامه‌های دشمن نیّت تجاوزکارانه قائل شوند. مشکوک‌بودن به هدف دشمن از تهیه اسلحه زمینه لازم را جهت اتخاذ تصمیم برای قرارگرفتن در وضعی «مطمئن» آماده می‌سازد. منظور از وضع مطمئن در نظر گرفتن بدترین وضعیت بر این پایه است که «به چه دلیل دیگران چنین زرادخانه‌ای دارند؟». بنابراین در وضعیتهای بسیار متشنج احتمال نمی‌رود که تصمیم‌گیرندگان به خاطر صرف برابری در تسلیحات مصالحه کنند. به هرحال، نمی‌توان نتایج احتمالی مسابقه تسلیحاتی را صرفاً با بررسی ارقام کلان هزینه‌های دفاعی ارزیابی کرد. رقابت برای تکمیل سلاحهایی هر چه دقیقتر که بتوانند ثبات بازدارندگی را بر هم زنند، بیشتر احتمال دارد که تنشهای بین‌المللی را، بویژه در زمان بحران به‌وجود آورد.اما مسابقه‌ای تسلیحاتی که به آسیب‌ناپذیری توانایی بازدارنده یک‌طرف بیفزاید بدون آنکه توانایی‌های دشمن را مورد تهدید قرار دهد کمتر احتمال دارد چنین نقشی داشته باشد.[۳۸]

---

۳۸. به همین دلیل، هر چند ممکن است مطالعات ریاضی مربوط به مسابقه تسلیحاتی که صرفاً برپایه هزینه‌های کلان به‌عمل آمده‌اند (تحلیلهایی که ریچاردسون، هواشناس بریتانیایی ابداع کرد و ازآن پس گاه «فرایندهای ریچاردسون» نامیده می‌شوند) برای مسابقه‌های تسلیحاتی اولیه مانند مسابقه پیش از جنگ جهانی اول معتبرباشند نمی‌توانند برای تشریح یا پیش‌بینی وقوع جنگ در نظام بین‌المللی معاصر به‌طور ویژه قابل

تصمیم درباره میزان تسلیحات بر برآوردهایی از توانایی‌های موجود دشمن و آنچه انتظار می‌رود در آینده به دست آورد استوار است. این برآوردها ممکن است درست یا نادرست باشند؛ به نسبت نادرستی برآوردها، اشتباه احتمالاً در جهت برآورد بیشتر توانایی‌های دشمنان بالقوه است. چنین درک غلطی محرک اصلی مسابقه تسلیحاتی می‌باشد. براساس یک مطالعه به‌عمل آمده رهبران نظامی بدون استثنا توانایی‌های نظامی دشمنان بالقوه را بیش از اندازه برآورد می‌کنند. برای مثال در سال ۱۹۱۴، گرچه فرانسویان و آلمانی‌ها توانایی‌های قدرتهای ثالث را به درستی محاسبه کرده بودند، آلمانی‌ها ارتش فرانسه را بزرگتر از ارتش خود می‌دانستند، در حالی‌که فرانسویان بر این باور بودند که ارتش آنان کوچکتر از ارتش آلمان است.[۳۹] از سوی دیگر طی دهه ۱۹۶۰ مک‌نامارا وزیر دفاع ایالات متحده شواهدی ارائه داد که شوروی در مسابقه تسلیحاتی استراتژیک فاصله بسیار زیادی گرفته و به این‌ترتیب ایالات متحده را در مرتبه دوم قرار داده است. حوادث دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ این ارزیابی را تأیید نمی‌کنند.

عامل دیگری که مسئله کنترل تسلیحات را پیچیده‌تر می‌گرداند این واقعیت است که انگیزه به دست‌آوردن سلاح ممکن است منشأ خارجی، مانند سیاستهای دشمنان یا تنشهای عمومی بین‌المللی، نداشته باشد. تحولات تکنولوژیک نیز ممکن است فشارهایی را برای دستیابی به سلاحهای جدید ایجاد کنند. برای مثال هرگونه پیشرفت علمی که امکاناتی را برای کاربردهای جدید یا حتی برای تغییری در دکترین استراتژیک مورد استفاده در آن زمان به وجود می‌آورد به‌عنوان توجیهی جهت تهیه و استقرار سلاح به‌کار می‌رود. اگر برای سلاحهای جدید وظیفه آشکار فوری وجود نداشته باشد، همیشه این استدلال قاطع وجود دارد که «اگر چنین

استفاده‌باشند.

39. S. F. Huntington, "Arms Races", in *Public Policy, Yearbook of the Graduate School of Public Administration*, 1958, eds., Carl Friedrich and Seymour Harris (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1958).

نکنیم آنان [دشمنان] ممکن است چنین کنند». بنابراین خطر پیشرفتهای تکنولوژیک دشمنان بالقوه مانع بالقوه توافقهایی است که از فعالیتهای تحقیق و توسعه در زمینه سلاحها می‌کاهند. این ترس، که بویژه باکوتاه‌شدن فاصله میان نسلهای سلاحها اهمیت می‌یابد، اغلب بیش از همه مورد اشاره مخالفان معاهده سال ۱۹۶۳ منع آزمایشهای هسته‌ای قرار گرفته است.

به‌علاوه، تصمیم در مورد سیاستهای دفاعی اغلب به همان شدت تحت تأثیر ملاحظات دیوان‌سالارانه و دیگر ملاحظات سیاسی داخلی قرار دارد که تحت تأثیر وضعیت سیاسی بین‌المللی، رقابت میان وزارتخانه‌ها و ادارات برای داشتن سهمی در بودجه دفاعی ممکن است تقریباً به همان شدت رقابتهای بین‌المللی بر سر مسابقه تسلیحاتی باشد. این نکته را برکناری نیکیتا خروشچف از پست نخست وزیری در سال ۱۹۶۴ نشان می‌دهد. طبق نظر بسیاری از ناظران مطلع، امتناع وی از تأمین همه منابعی که نیروهای مسلح- یا آنگونه که خروشچف آنان را «فلزخواران» نامید- طلب می‌کردند، دلیل اصلی برکناری وی بود. در سال ۱۹۶۷ جانسون رئیس جمهوری ایالات متحده با فشارهای گوناگونی از سوی نیروهای موافق و مخالف سیستم موشکهای ضدموشک روبه‌رو بود، همین‌طور در صورتی که برای انتخابات سال بعد مجدداً نامزد می‌شد در معرض این اتهام قرار می‌گرفت که چرا اجازه داده است میان ایالات متحده و شوروی در مورد «موشکهای ضدموشک شکاف» ایجاد شود. تصمیم جانسون برای استقرار یک سیستم موشک ضدموشک محدود منعکس‌کننده سازشی بود که بیشتر تحت‌تأثیر واقعیتهای سیاسی داخلی قرار داشت تا وضعیت استراتژیک بین‌المللی.[40] همچنین رقابت دریایی انگلستان و آلمان درسالهای نخستین سده بیستم را در نظر بگیریم. این رقابت نمونه کلاسیک مسابقه تسلیحاتی بود، زیرا هر دولت مستقیماً به توانایی دریایی دولت دیگر پاسخ می‌گفت. اما تصمیمهای خاص مربوط به بودجه صرفاً افزایش تواناییهای نظامی طرف مقابل را منعکس

---

40. Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974), Chaps, 1 and 16.

نمی‌ساخت. وینستون چرچیل، لرد اول دریاداری در آن زمان، نمونه‌ای از عدم توافق دیوانسالارانه را خاطرنشان ساخت. «در پایان راه‌حل ویژه و عجیبی پیدا شد. نیروی دریایی شش کشتی تقاضا کرده بود، اقتصاددانان چهار فروند پیشنهاد کرده بودند و سرانجام ما بر روی هشت فروند توافق کردیم.»[41] بی‌تردید در وزارتخانه‌های دفاع همه دولتها، صرف‌نظر از نوع نظام اجتماعی، سیاسی یا اقتصادی آنها، مکرراً ماجراهای مشابهی رخ می‌دهند.

دولتها همچنین ممکن است سلاحهای پیچیده‌ای را به دلایل دیگری مانند «حیثیت» یا حفظ یک رژیم تهیه کنند. به‌هرحال، انگیزه‌های مزبور مانع این اعتبار نمی‌شوند که کشورهای همسایه با آغازنمودن یک مسابقه تسلیحاتی محلی یا منطقه‌ای احساس کنند که به تعقیب چنین خط‌مشی نیاز دارند. همچنین رهبران دولتهایی که به دلایل اشاره‌شده خود را مسلح می‌سازند لزوماً علاقه بیشتری به انعقاد موافقتنامه‌های کنترل تسلیحات نشان نمی‌دهند. بندرت قابل تصور است که گروههای حاکم در لیبی، اتیوپی، شیلی، کوبا، آلمان شرقی، پاراگوئه، آلبانی، آفریقای جنوبی و تعداد زیادی از دیگر کشورها بپذیرند که در آینده بدون داشتن ارتشی قوی حکومت‌کنند.

پیشتر نگرانی‌های ناشی از حمله غافلگیرانه، پیشرفتهای تکنولوژیک، گسترش سلاحهای هسته‌ای، به‌عنوان انگیزه‌های اصلی تثبیت بازدارندگی از طریق کنترل تسلیحات را توضیح دادیم. در عین‌حال همین نگرانی‌ها جزو قوی‌ترین موانع در راه انعقاد موافقتنامه‌های کنترل تسلیحات هستند. برخلاف موافقتنامه‌های تجاری-که نیاز به تصویب قوه مقننه ندارند، نقض آنها بلافاصله آشکار می‌شود و احتمال نمی‌رود بقای ملی را به مخاطره افکنند- تردید در این مورد را که دیگر طرفها موافقتنامه را واقعاً با حسن نیت اجرا می‌کنند بسختی می‌توان تخفیف داد. بویژه در وضعیت جنگ‌سرد با پیشینه تاریخی عدم اعتماد و تنش، این گرایش در

41. Winston S. Churchill, *The World Crisis: 1911-1914* (New York: Scribner's, 1928), p. 33, Italics added.

عادات و انتظارات تصمیم‌گیرندگان عمیقاً جای‌گیر می‌شود که باید بدترین وضع را از جانب دیگران انتظار داشت. حتی موضع‌گیری‌هایی که براساس برآورد ظاهری اتخاذ می‌شوند به‌عنوان تمایلی مصالحه‌جویانه برای برانگیختن سوءظن در مورد وجود تقلب تلقی می‌گردند. «مدلهای سوءنیت ذاتی» دشمن را بسختی می‌توان از میان برد؛ و گرچه تهدیدها ممکن است کاملاً براساس برآورد ظاهری به‌عمل آیند، اهمیت تلاش برای ایجاد اطمینان در طرف مقابل، حتی از طریق کاهش یک‌جانبه سلاحها ممکن است تقلیل یابد. هنگامی که از دالس وزیر امور خارجه ایالات متحده در سال ۱۹۵۷ در مورد ارزش کاستن از تنشهای جهانی ناشی از طرح شوروی در مورد تقلیل یکجانبه نیروهای مسلحش به ۱۲۰۰۰،۰۰۰ نفر سئوال شد، وی بسرعت موضوع سوءنیت رهبری شوروی را مطرح ساخت. از وی پرسیده شد که «آیا از آنچه شما امروز صبح گفتید این نتیجه‌گیری درست است که ترجیح می‌دهید اتحاد شوروی وادار شود این افراد را در نیروهای مسلحش حفظ کند؟» وی پاسخ داد «خوب این نتیجه‌گیری درستی است که من ترجیح می‌دهم آنان به‌جای ساختن بمبهای اتمی به وظیفه مراقبت مشغول باشند»[42] همین‌طور نشانه اندکی وجود دارد که تصمیمهای یکجانبه حکومت کارتر در مورد لغو برخی برنامه‌های تسلیحاتی مهم، برای مثال، بمب‌افکن ب- ۱ و «بمب نوترونی» بر سیاستهای دفاعی شوروی تأثیرداشته است. گمان به وجود سوءنیّت به هیچ‌وجه همیشه غیرقابل توجیه نیست، و نقض واقعی فقط بر مشکلات دستیابی به توافقهای بیشتر، در مورد کنترل تسلیحات نمی‌افزاید؛ این امر همچنین موضع کسانی را در دولتها تقویت می‌کند که در برابر هرگونه تحدید سلاحها مقاومت می‌نمایند.

اگر آرزوی متوقف‌ساختن تکثیر سلاحهای هسته‌ای محرکی برای انعقاد موافقتنامه‌های کنترل تسلیحات باشد، ترس از دولتهایی که آن موافقتنامه‌ها را امضا نمی‌کنند به صورت نیرویی

---

42. John Foster Dulles., "Transcript of News Conference, May 15, 1956", U.S. Department of State, *Bulletin 34*, (1956), pp. 884-85.

خنثی‌کننده عمل می‌نماید «زمانی که ایالات متحده و اتحاد شوروی انحصار هسته‌ای را در اختیار داشتند، توافقهای میان آنها می‌توانست مؤثر باشد و خواستها و توانایی‌های نظامی دیگر دولتها تنها تا حد محدودی آن دو دولت را در فشار قرار می‌داد. اما روزگاری که ایالات متحده و شوروی می‌توانستند تحدیدهای تسلیحاتی را بر بقیه جهان تحمیل کنند- حتی اگر در واقع چنین تهدیدی می‌توانست وجود داشته باشد- دیرزمانی است که سپری شده. از آنجا که چین، فرانسه، هند و دیگر دولتها به‌طور روزافزونی توانایی‌های نظامی متعارفی و هسته‌ای خود را توسعه می‌دهند، احتمال دارد توافقهای بالقوه شوروی و آمریکا با مانع روبه‌رو گردد، مگر اینکه بتوان آن دولتها را به قبول همین محدودیتها تشویق کرد. به‌علاوه با پخش بیشتر سلاحهای هسته‌ای، مسائل مربوط به مذاکرات کنترل تسلیحات پیچیده‌تر خواهند شد. به‌نظر نمی‌رسد که به موازات افزایش تعداد دولتهای مستقیماً درگیر و کاهش توانایی رهبران اتحادها در تحمیل اراده‌شان بر اعضای کوچکتر، تعیین زمینه‌های مورد علاقه مشترک و تبدیل آنها به فرمولهای قابل قبول در مورد کنترل تسلیحات- که حتی در مذاکرات دوجانبه نیز دشوار است- آسانتر گردد. چین و فرانسه تاکنون عدم تمایل خود را به پیروی از رهبری اتحاد شوروی و ایالات متحده در مورد بسیاری از مسائل خاص مربوط به سلاحها رانشان داده‌اند و دیگران ممکن است آنها را به عنوان الگوی خود انتخاب کنند. در واقع ممکن است باورداشتن این مسئله که تکثیر سلاحهای هسته‌ای محدود به دولتها است بسیار خوش‌بینانه باشد. حتی اگر ترتیبات امنیتی برای همه‌نوع سلاح هسته‌ای موجود کاملاً کارآیی داشته باشد- و گزارشهایی وجود دارد که این فرض را از واقعیت بسیار دور می‌گرداند- این احتمال را نمی‌توان کاملاً نادیده گرفت که دسته‌های جنایتکار، گروههای تروریست، «جنبشهای رهایی‌بخش» خود خوانده، و دیگر گروههایی که دولت محسوب نمی‌شوند بتوانند به مواد قابل‌شکافتن و دانش ساختن نوعی بمب برای مقاصد باج‌گیرانه دست‌یابند.

یک مانع بر سر راه توافقهای اساسی در مورد کنترل تسلیحات، مسئله بازرسی است. هر

چه سلاحها قدرتمندتر باشند و هر چه توانایی تصوری در مورد دشمنان برای تغییر توازن نظامی موجود در یک مدت زمان کوتاه افزایش یابد، نیاز به بازرسی از طریق تفتیش یا دیگر شیوه‌ها نیز زیادتر می‌شود. شواهد موجود نشان می‌دهند که آزمایشهای هسته‌ای در جّو و زیر آب می‌تواند بدون تفتیش در محل، مورد بازرسی قرار گیرد، اما کنترل تولید سلاحهای هسته‌ای مسائل دشوارتری می‌آفرینند، که با وجود پاره‌ای پیشنهادهای روشن هنوز احتمال دارد مستلزم حضور گروههای بازرسی باشد. به‌خاطر وجود ماهواره‌های مدارگرد و دیگر پیشرفتهای تکنولوژیک در مورد بازرسی، مسئله نظارت بتدریج به مانع بالقوه کوچکتری در مذاکرات جاری کنترل تسلیحات بدل شده است. این تناقض وجود دارد که اگر توافقهای آینده به کاهش چشمگیر تسلیحات منجر شود، می‌توان انتظار داشت که نگرانی در مورد موارد نقض افزایش یابد؛ هر چه زرادخانه‌ها کوچکتر باشد نفع بالقوه تخطی از توافقها افزایش می‌یابد، و بنابراین ترس ازاین که دشمنان نیز ممکن است چنین کنند زیادتر می‌شود.

مانع دیگر در راه رسیدن به توافقهای مربوط به‌کنترل تسلیحات تنظیم فرمولهایی است که اجرای آنها به ضرر هیچ دولتی تمام نشود. به موازات این آگاهی کلی که در بایستهای امنیتی به‌طور متفاوت درک می‌شوند، تفاوت سیستم سلاحها از نظر کیفی، مسئله قابلیت مقایسه را مطرح می‌سازند. یک کشتی جنگی معادل چه تعداد بمب‌افکن است؟ چند لشکر پیاده‌نظام ارزش یک زیردریایی موشک‌انداز یا یک اسکادران هواپیمای جت جنگی را دارد؟ ارزش بازدارنده یک موشک بالستیک میان‌برد در مقایسه با یک موشک بالستیک قاره‌پیما که قادر است هر نقطه‌ای از زمین را هدف قرار دهد چه مقدار است؟ رویکرد خلع سلاح تدریجی، برای مثال شروع کردن با سلاحهای هسته‌ای، و سپس پرداختن به نیروهای زمینی متعارفی- مسئله را به‌طورکلی حل نمی‌کند. کاهش اساسی در تعداد پایگاههای خارجی، که در حال‌حاضر قدرتهای غربی در این زمینه برتری دارند، شدیداً به نفع اتحاد شوروی است. از سوی دیگر کاهش

چشمگیر در تعداد لشکرهای زرهی و پیاده‌نظام، میزان اکثر نیروهای متعارفی دیگر، تعداد موشکهای دارای بیشترین قدرت تخریب (یعنی دارای ظرفیت حمل چند کلاهک)، یا تعداد موشکهای زمین‌پایه (که ۷۱ درصد همه کلاهکهای هسته‌ای شوروی را تشکیل می‌دهد) به نفع غرب می‌باشد.

حتی در مورد یک فرمول صرفاً کمی، برای کاهش یک نوع سلاح احتمال بروز مجادله وجود دارد. موردی را فرض کنیم که دولتهای «الف» و «ب» به‌ترتیب ۱۰۰۰ و ۵۰۰۰ ذخیره سلاح هسته‌ای دارند. کاهش پنجاه درصدی گرچه مستلزم آن است که دولت «الف» دو برابر دولت «ب» سلاحهای خود را نابود کند، ممکن است رهبران دولت اخیر آن را شیوه‌ای برای تداوم پایین‌دست‌بودنشان تلقی کنند. این عامل احتمالاً دلیل شوروی برای رد طرح باروک* بود که آمریکاییان در سال ۱۹۴۶ برای برقراری انحصار بین‌المللی در مورد انرژی اتمی ارائه کرده بودند. احتمالاً از نظر شوروی‌ها طرح مزبور روشی برای جلوگیری از هرگونه برنامه هسته‌ای شوروی در آینده بود و انحصار اتمی آمریکا از طریق سلطه این دولت بر ملل متحد و کارگزاری‌های آن را تضمین می‌کرد. گفتنی اینکه حتی ذخایر کمتر دولت «ب» ممکن است برای چندبار نابودساختن دشمن کافی باشد- یعنی به‌طور خلاصه هنگامی که ذخایر هسته‌ای به اندازه کافی زیاد باشد، «برتری» دیگر چندان اهمیتی ندارد- ممکن است مسئولان امنیتی را متقاعد نکند. ذخایر دو دولت همچنین ممکن است با ارقام مطلق یکسانی کاهش یابند. «برابری عددی» هر چه باشد، احتمالاً چنین فرمولی مشتاقانه مورد حمایت دولت الف قرار نمی‌گیرد. پیشنهاد در مورد اینکه شوروی و آمریکا نیروهای زمینی متعارفی خود را در سقف واحدی محدود نگاهدارند ممکن است مورد استقبال آمریکاییان واقع شود اما احتمالاً شوروی- به‌خاطر عدم تمایل به خارج ساختن نیروهای خود از اروپای شرقی و پاسخگویی به ضرورتهای تصوری در

---

*. Baruch Plan.

مورد لشکریانی که در طول مرزهایش با چین مستقرند ـ آن طرح را رد می‌کند. گرچه معاهده تصویب نشده سالت ۲ نتوانست زرادخانه‌های موجود را کاهش دهد، اما به پیشرفتی در مورد مسئله معادلها در میان سلاحهای استراتژیک دست یافت. این فرمول بمب‌افکنهای دورپرواز را معادل موشکهای بالستیک قاره‌پیما قرار می‌دهد. فرمول مزبور، به دلیل ساده‌بودن، ممکن است دورنمای دستیابی به توافقهای آتی آنها را تقویت کند.

آخرین عاملی که مانع دستیابی به توافق در مورد کنترل تسلیحات می‌شود آن است که به‌نظر می‌رسد مسابقات تسلیحاتی و کنترل تسلیحات هر کدام خطرهای خاص خود را دارند. احتمالاً تنها معدودی از عاملان اصلی سیاست خارجی نمی‌دانند که مسابقه تسلیحاتی طولانی متضمن خطر جنگ است، اما دست‌کم این خطر را می‌شناسند. از سوی دیگر خطرهای خلع سلاح بسیار کمتر شناخته شده‌اند و بنابراین امکان دارد تهدیدکننده‌تر به نظر آیند. از این‌رو دستیابی به یک نیروی بازدارنده باثبات احتمالاً شرط لازم، اگر نه کافی، برای کاهش چشمگیر سلاحها است.

برداشتن گامهای مهم به سوی خلع سلاح تنها هنگامی که ممکن است تصور شود نیروهای بازدارنده محدود قادرند امنیت مناسب را فراهم آورند و مسابقه تسلیحاتی و تکثیر سلاحهای هسته‌ای در قیاس با کاهش سلاحها می‌توانند تهدید بیشتری برای امنیت ایجاد کنند. اما حتی در این مرحله تلاشهای، مربوط به خلع سلاح باید در چارچوب بازدارندگی دنبال شود. تنها اقدامهایی در زمینه کنترل تسلیحات یا خلع سلاح احتمال دارد حمایت زیادی در میان اکثر دولتها به دست آورند که به افزایش اطمینان به بازدارندگی کمک کنند. برعکس، تنها در شرایط بازدارندگی با ثبات است که احتمال دارد پیشرفتهای واقعی در معکوس ساختن جهت مسابقه تسلیحاتی جهانی صورت گیرد. متأسفانه پیشرفتهای تکنولوژیک اخیر که دقت سیستمهای هدایت‌کننده موشکها را افزایش می‌دهد، و همین‌طور سیاستهای قدرتهای بزرگ در مورد

به‌دست‌آوردن اسلحه، دلیل زیادی برای خوشبینی دراین جهت فراهم نمی‌آورند.

خلاصه

سلاحها به‌طور سنتی برای کمک به واحدهای سیاسی مستقل در دفاع از منافع و ارزشهایشان، هنگامی که از خارج مورد تهدید قرار می‌گیرند یا برای دستیابی به هدفهای توسعه‌طلبانه به کار رفته‌اند. دولتها همچنین با استقرار یا به نمایش‌گذاشتن آشکار سلاحها، از آنها برای معتبرساختن تهدیدهای دیپلماتیک در وضعیتهای چانه‌زنی استفاده می‌کنند. به هرحال، برخلاف نیروهای نظامی متعارفی، سلاحهای هسته‌ای برای دستیابی به هدفهایی مانند سرکوبی یک جنبش چریکی، کنترل آبراههای استراتژیک، اشغال سرزمین، مداخله برای حفظ یک حکومت خارجی در برابر شورش داخلی، یا تضمین عرضه نفت کاربرد ندارند. ارزش اصلی آنها در بازدارندگی یا توان جلوگیری از برخوردهای مهم یا حمله‌های گسترده دشمنان نهفته است. حتی در این حوزه محدود از نفوذگذاری در رابطه میان دولتها، خط‌مشی‌های تسلیحاتی و استقرار سلاحها باید به دقت برنامه‌ریزی شوند، زیرابازدارندگی مؤثر به اعتبار آن بستگی دارد. اگر سلاحها در برابر ضربه نخست آسیب‌پذیر باشند، انباشتن آنها به خودی‌خود اعتبار ایجاد نمی‌کند. اقدامهای گوناگونی مانند پراکنده‌ساختن، استتار، یا ایجاد حفاظ، برای کاهش آسیب‌پذیری به عمل آمده است اما هیچ‌کدام به‌طور کامل موفق نبوده‌اند.

عاملان اصلی سیاست دفاعی باید همچنین آثار اقدامهای خود بر سیاستهای دشمنان را مّدنظر قرار دهند. اقدامهایی که در ظاهر امنیت را افزایش می‌دهند ممکن است در واقع از نظر دشمنان بالقوه تحریک‌آمیز باشند و به بی‌ثباتی بیشتر یا مسابقهٔ تسلیحاتی لجام‌گسیخته منجر شوند. کنترل تسلیحات، دفاع شهری، و سیاستهای دفاعی فعال نیز بر معادلات پیچیده‌ای اثر دارند که ثبات و اعتبار را به وجود می‌آورند.

منابع منتخب

Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.* Boston: Little, Brown, 1971.

-----------,Albert Carnesale, and Joseph S. Nye, Jr. *Hawks, Doves, and Owls.* New York: Norton, 1985.

Aron, Raymond, *The Great Debate: Theories of Nuclear Strategy.* Garden City, N.Y.: Doubleday, 1965.

Betts, Richard, *Surprise Attack.* Washington: Brookins Institution, 1982.

Booth, Ken, *Law, Force and Diplomacy at Sea.* Boston: Allen & Unwin, 1985.

Brodie, Bernard, ed., *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order.* New York: Harcourt, Brace and Co. 1946.

Brodie, Bernard, *Strategy in the Missile Age.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1959.

Buchan, Alastair F., *War in Modern Society.* London: Watts, 1966.

Von Clausewitz, Karl, *On War.* ed. and trans. Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1976.

Diesing, Paul, and Glenn H. Snyder, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System, Structure in International Crises.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1977.

Gaddis, John Lewis, *Strategies of Containment.* Oxford and New York: Oxford University Press, 1982.

George, Alexander L., and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice.* New York: Columbia University Press, 1974.

Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics.* Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1981.

Hoffmann, Stanley, *The State of War.*New York: Praeger, 1965.

Holsti, Ole R., *Crisis, Escalation, War.* Montreal and London: McGill-Queens' University Press, 1972.

Howard, Michael, *War and the Liberal Conscience.* New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1978.

Huntington, Samuel, *The Common Defense.* New York: Columbia University Press, 1961.

International Institute For strategic Studies, *Adelphi Papers.* London: I.I.S.S. Bimonthly.

----------, *The Military Balance.* London: I.I.S.S. Annual.

----------, *Strategic Survey.* London: I.I.S.S. Annual.

International Security. Quarterly.

Jervis, Robert, *The Illogic of American Nuclear Strategy.* Ithaca and London: Cornell University Press, 1984.

Richard Ned Lebow, and Janice Stein, eds. *Psychology and Deterrence.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.

Kahn, Herman, *On Escalation: Metaphors and Scenarios.* New York: Praeger, 1965.

----------, *On Thermonuclear War.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960.

Kaplan, Fred, *The Wizards of Armageddon.* New York: Simon and Schuster, 1983.

Lebow, Richard Ned, *Between Peace and War.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.

Legault, Albert, and George Lindsey, *The Dynamics of the Nuclear Balance.* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1974.

Mandelbaum, Michael, *The Nuclear Revolution.* New York: Cambridge University Press, 1981.

Mearsheimer, John J., *Conventional Deterrence.* Ithaca and London; Cornell University Press, 1983.

Morgan, Patrick, *Deterrence: A Conceptual Analysis.* Beverly Hills, Calif.: Sage, 1977.

Northedge, Fred S., *The Use of Force in International Relations.* New York: Free Press, 1974.

Osgood, Robert E., *Limited War Revisited.* Boulder, Colorado: Westview, 1979.

----------, and Robert W. Tucker, *Force, Order and Justice*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1967.

Porter, Bruce D., *The U.S.S.R. in Third World Conflicts*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1984.

Quester, George H, *Deterrence before Hiroshima.* New York: John Wiley, 1966.

----------, *Nuclear Diplomacy; The First Twenty-Five Years.* New York: The Dunellen Company, Inc., 1970.

----------, *The Politics of Nuclear Proliferation.* Baltimore: Johns Hopkins Press, 1973.

Ropp, Theodore, *War in the Modern World.* Durham N.C.: Duke University Press, 1959.

Schelling, Thomas C., *Arms and Influence.* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1966.

----------------, *The Strategy of Conflict.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960.

Segal, Gerald, *Defending China.* Oxford and New York: Oxford University Press, 1985.

Singer, J. David, and Melvin Small, *The Wages of War, 1816-1965.* New York: John Wiley, 1972.

Smoke, Richard, *War: Controlling Escalation.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977.

Sokolovskii, V.D.,*Soviet Military Strategy,* Trans. Herbert S. Dinerstein, Leon Goure, and Thomas W. Wolfe. Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall, 1963.

Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook of World.*

----------------, *Armaments and Disarmament.* Stockholm, Sweden: Almqvist & Wiksell, annual.

Talbott, Strobe, *Endgame.* New York: Harper & Row, 1979.

Waltz, Kenneth, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis.* New York: Columbia University Press, 1959.

Waltzer, Michael, *Just and Unjust War.* New York: Basic Books, 1977.

Wright, Quincy, *A Study of War*, 2 Vols. Chicago; University of Chicago Press, 1942.

Young, Oran, *The Politics of Force.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1968.

۴. تشریح بروندادهای سیاست خارجی

فصل دوازدهم

تشریح بروندادهای سیاست خارجی

بخشهای پیشین عمدتاً جنبه توصیفی داشته. در آنها انوع مختلف نظامهای بین‌المللی که واحدهای سیاسی در چارچوب آنها عمل می‌کردند، ریشه‌های تغییر در آن نظامها و انواع گوناگون بروندادهای سیاست خارجی دولتهای جدید، از سمت‌گیری‌های عام تا اقدامات مشخص متخذه از طریق دیپلماسی، تبلیغات، براندازی و نظایر آن تشریح شده‌اند. گاه برای نشان دادن شرایطی که در آن برخی اقدامات احتمالاً موفق خواهند شد یا شکست خواهند خورد از نوعی تشریح استفاده کرده‌ایم. در قسمت چهارم کتاب حاضر تلاش می‌شود توضیح دقیقتری ارائه گردد؛ این موضوع چندان مطرح نیست که حکومتها و سیاستگذاران چگونه عمل می‌کنند، بلکه نکته مهم آن است که چرا به طرق معینی عمل می‌کنند. کانون بحث حاضر، سیاست خارجی و بویژه جداکردن عواملی است که در اتخاد تصمیمات سیاست خارجی دخیل‌اند. اعمال دولت، همانند اعمالی که در قسمت پیشین بحث شد،در درجه نخست به اجرا یا اعمال سیاست معطوف‌اند. این قسمت به شرایط فعلی، یعنی تصمیمات و دستوراتی توجه دارد که مبانی اعمال هستند. ما به بررسی روشها و شرایطی می‌پردازیم که براساس آنها عوامل روان‌شناختی، دیوانسالارانه، اجتماعی، سیستمی، اخلاقی و حقوقی با سیاستگذاران

ارتباط‌می‌یابند.

تلاشهای به‌عمل‌آمده در تشریح شکلهای مختلف خط‌مشی‌های سیاست خارجی هرگز رضایت‌بخش نبوده‌اند، تاحدی بدین خاطر که این تحلیلها بندرت دقیقاً معلوم می‌دارند که کدام جنبه‌های سیاست خارجی نیازمند تشریح می‌باشند. در شکلهای قدیمی‌تر جبرگرایی نظری- برای مثال، دولتهای خودکامه نظامی‌گرا، یا دموکراسی‌ها صلح‌طلبند- گفته می‌شود که متغیر مستقل کدام است (در این مثال دولتهای اقتدارگرا یا دموکراتیک)، اما بندرت درباره نوع رفتاری که قرار است تشریح گردد، اطلاعی داده می‌شود. با توجه به مفاهیم مورد استفاده در کتاب حاضر، منظور از این مفهوم که دولت دموکراتیک «صلح‌طلب» است چیست؟ آیا این اصطلاح نشان می‌دهد که چنین دولتی از تشکیل اتحادها خودداری می‌ورزد؟ آیا مفاهیم نقش ملی برای این دولت جنبه انفعالی دارند؟ آیا دولت مزبور در اعمالش همواره از تهدید اجتناب می‌ورزد؟ به‌طور خلاصه، چه نوع بروندادهای سیاست خارجی باید تشریح شوند؟ مفهوم اصطلاح «سیاست خارجی» به هیچ‌وجه به خودی‌خود آشکار نیست؛ از این‌رو در اینجا سمت‌گیری‌ها را از نقشها، و هدفها را از تصمیمات و اعمال متمایز می‌گردانیم.

دومین مسئله در مطالعات سنتی‌تر مربوط به سیاست خارجی، تأکید این مطالعات بر یک عامل تشریح‌کننده بود. از این‌رو برای مثال، اغلب ادعا می‌شد که موقع جغرافیایی سیاست خارجی یک دولت را تعیین می‌کند. به هرحال، در سالیان اخیر تحلیل‌گران تصدیق می‌کنند که در تشریح سیاست خارجی (صرف‌نظر از چگونگی تعریف این اصطلاح) باید تعداد زیادی متغیر مستقل در نظر گرفته شوند. از آنجا که انواع بسیار زیادی از دولتها با خصوصیات اقتصادی- اجتماعی و موقع جغرافیایی و رهبری مختلف وجود دارند، هرگونه قانون‌سازی* قطعی درخصوص مبانی رفتار خارجی بسیار دشوار است. با این وجود تعداد مطالعات موردی و تحقیقات به‌عمل‌آمده با استفاده از داده‌های مربوط به کشورهای متعدد برای دوره‌های مختلف

---

*. Generalization.

بیشتر شده است، به‌طوری که امروزه در موقعیتی قرار داریم کـه مـی‌توانـیم دست‌کـم بـرخـی قانون‌سازی‌های تجربی را ارائه دهیم. به هرحال، این مطالعات و تحقیقات بیشتر به جنبه‌های خاص سیاست خارجی، نظیر تصمیمات و اعمال می‌پردازند تا انواع گسترده‌تر بروندادها، مانند سمت‌گیری‌ها و نقشها. در نتیجه ابتدا برخی مبانی یا دلائل مفروض در مورد سمت‌گیری‌ها و نقشهای ملی را به‌طور خلاصه وارسی خواهیم‌کرد و سپس تحلیلی گسترده‌تر درخصوص عوامل مورد استفاده در تحقیقات اخیر بـرای تشـریح تـصمیمات و اعـمال سـیاست خـارجـی ارائـه خواهیم‌داد.

مبانی سیاست خارجی: سمت‌گیری‌ها و نقشها

ساختار نظام بین‌المللی یکی از عوامل اصلی مـؤثر بـر سـمت‌گیری‌های دولتـهاست. نمونه‌های تاریخی متعدد ارائه‌شده در فصل دوم، وضعیت دولتها را در انواع گوناگون نـظامها نشان می‌دهند: در نظام سلسله مراتبی، فرمانبرداری و وابستگی سمت‌گیری‌های اصلی هستند. در نظام دوقطبی، دولتهایی که می‌کوشند امنیت خود را از راه انزواگرایی یا عدم تعهد به‌دست آورند عموماً با شکست روبه‌رو می‌شوند. رهبران بلوک آنها را تا حد دولتهای زیردست تـنزل می‌دهند یا در بعضی موارد نابود ساخته و به سرزمین خود یا اتحاد منضم می‌نمایند. برای مثال، در نظام یونانی که ساختاری دوقطبی داشت، متحدان کوچکتر آتن و اسپارت در سمت‌گیری‌های سیاست خارجی خودشقوق معدودی را پیش‌روی داشتند. آنها مجبور بودند متحدان وفاداری باشند و مالیات و نیروهای نظامی پیش‌کش کنند، وگرنه سرزمینشان را رهبران بـلوک اشـغال می‌کردند. به‌طورکلی می‌توان نتیجه گرفت که سمت‌گیری‌های بیشتر دولتهای عـضو نـظام دو بلوکی، چند بلوکی، یا سلسله مراتبی، براساس منافع قدرتهای بالادست تعیین می‌گردد. درقالب فرضیه می‌توان گفت که هر چه نظام سلسله مراتبی یا قطبی منسجم‌تر باشد، عرصه انتخاب یا آزادی عمل اعضای ضعیف‌تر نظام محدودتر است؛ همچنین فرصتهای تغییر سمت‌گیری‌ها و نقشها محدودند.

سمت‌گیری‌ها براساس توزیع کلی قدرت در نظام و نیازها و منافع بازیگران اصلی تعیین می‌گردند.

در نظامی که قدرت بنحو گسترده میان اعضا توزیع می‌شود، یعنی نظام مبتنی بر پراکندگی قدرت، سمت‌گیری‌ها را می‌توان براساس وجود یا عدم وجود تهدیدات خاص، موقع جغرافیایی و نیازهای داخلی و همین‌طور سایر عواملی که در سطور بعدی فصل حاضر مورد بحث قرار خواهند گرفت، بهتر تشریح کرد. اتحادها را می‌توان براساس تصور مشترک از تهدید دو یا چند دولت به بهترین وجه توضیح داد، گرچه ارزشها و ایدئولوژی‌های مشترک دست‌کم به حفظ انسجام اتحاد کمک می‌کنند. به نظر نمی‌رسد که نیازهای ملی (صرف‌نظر از امنیت) و موقع جغرافیایی شرایط مهمی برای تصمیم‌گیری جهت تشکیل اتحادهای نظامی باشند. برخی از این اتحادها برای حفظ امنیت خود در برابر خطرات داخلی تشکیل شده‌اند، اما حتی در این مورد نیز همه طرفهای ائتلاف؛ خطر داخلی در یک دولت را تهدیدی برای منافع خود تصور می‌کنند.

توضیحات مربوط به عدم تعهد اغلب برحسب نیازهای سیاسی داخلی رژیمهای جدید شکل می‌گیرد، بویژه در دولتهایی که با مشکل تقسیم‌بندی‌های قومی، مذهبی و زبانی با پیشینه اشغال استعماری روبه‌رو هستند. اغلب گفته شده که سیاست عدم تعهد به عنوان ابزاری برای حفظ استقلال دولت و ایجاد فرصت برای ناسیونالیسم اتخاذ می‌شود. به هرحال، نمی‌توان سمت‌گیری‌های برخی دولتهای غیرمتعهد سنتی‌تر مانند سوئیس و فنلاند را براساس نیازهای سیاسی داخلی دریافت، بلکه سمت‌گیری‌های آنها را می‌توان با توجه به موقع جغرافیایی (فنلاند به‌عنوان هم مرز اتحاد شوروی)، سیاستهای سنتی (بی‌طرفی سوئیس از سال ۱۸۱۵ به بعد) و ارزیابی‌های محدودتر درخصوص مناسبترین راههای پاسخگویی به مشکلات ویژه مربوط به امنیت ملی بهتر تشریح کرد. یقیناً، تصور خطر شرطی کافی برای سمت‌گیری عدم تعهد یا انزواگرایی محسوب نمی‌شود. برخی دولتها این سمت‌گیری‌ها را به‌عنوان ابزاری برای مقابله با خطرات خارجی برمی‌گزینند، اما امروزه دولتهای غیرمتعهد بسیاری هستند که مشکل امنیتی

خاصی ندارند.

آشکار است که این قانون‌سازی‌ها از نقطه‌نظر تجربی رضایت‌بخش نیستند. به‌طورکلی، جدا از اثر تهدیدات بر سمت‌گیری‌های مبتنی براتحاد یا تأثیر ساختارهای بلوکی یا سلسله مراتبی بر سمت‌گیری‌ها، نمی‌توان با هیچ درجه‌ای از دقت مدعی شد که شرایط «الف» به سمت‌گیری «ب» می‌انجامد. تحقیقی که چنین گفته‌هایی را تأیید کند هنوز صورت نگرفته است. مهمتر اینکه در تشریح هر سمت‌گیری خاص ارزیابی تأثیر نسبی شرایط گوناگون سیستمی یا ملی واقعاً ناممکن است. در یک مورد معین، ممکن است همه عوامل مهم باشند، اما تاکنون روش دقیقی برای ارزیابی میزان اهمیت هر یک از آنها وجود ندارد.

سیاستگذاران طراز اول دست‌کم برخی مفاهیم نقش ملی را آشکار می‌سازند. آنان تکالیف و وظایف جاری دولتهای متبوع خود در نظام بین‌المللی یا در منطقه را تعیین می‌کنند و در این راستا گاه خاطرنشان می‌سازند که چراکشورهایشان باید این نقشها را ایفا کنند. یک مورد آشکار، ادعای مکرر دوگل در این خصوص بود که نقش فرانسه به‌عنوان رهبر منطقه اروپا باید براساس موقعیت سنتی آن کشور در این قاره درک شود. مبنای اصلی این مفهوم از نقش، دست‌کم آن‌طور که دوگل تشخیص می‌داد، مفهوم مسئولیتهای سنتی رهبری بود. در موارد دیگر، وجود برخی مفاهیم نقش را می‌توان براساس شرایطی مانند تصور وجود خطر، ضعف یا قوت در توانایی‌ها، نقشهای سنتی، نیازهای اقتصادی و مانند آن تشریح کرد. شانزده مفهوم نقش ملی، که در اظهارات رهبران حکومتها درباره خط‌مشی‌های سیاسی مشاهده شده‌اند، و برخی عوامل که در این اظهارات به‌عنوان دلایل قبول نقشهای مزبور ذکر گردیده‌اند، در جدول ۱۲ـ ۱ فهرست‌شده‌اند.[1]

---

۱. جدول ۱۲ـ۱ با اصلاحاتی، از این منبع اخذ شده است:
K.J. Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 3, pp. 296-97.

جدول ۱۲ـ ۱: مبانی مفاهیم نقش ملی

مفهوم نقش	مبانی
سنگر انقلاب، رهایی‌بخش	اصول ایدئولوژیک، ایستارهای ضداستعماری؛ تمایل به ایجاد وحدت قومی؛
رهبر منطقه	توانایی‌های برتر؛ موقعیت سنتی در منطقه.
حافظ منطقه	تصوروجودخطر؛ موقع جغرافیایی؛ موقعیت سنتی؛ نیاز دولتهای درمعرض خطر
دولت مستقل فعال	ترس از گسترش برخورد «بلوکها» در آینده؛ نیاز به توسعه تجارت با همه کشورها؛ موقع جغرافیایی
حامی جنبشهای رهایی‌بخش	ایستارهای ضداستعماری؛ اصول ایدئولوژیک
عامل ضدامپریالیست	تصور وجود خطر؛ ایستارهای ضداستعماری در افکار عمومی؛ اصول ایدئولوژیک
مدافع اعتقادی خاص	تصور وجود خطر؛ اصول ایدئولوژیک؛ نقش ملی سنتی
دولت میانجی و پیونددهنده	موقع جغرافیایی؛ نقش سنتی؛ ترکیب فرهنگی- قومی کشور؛ سنت عدم درگیری در برخوردها
همیار در ایجاد نظام منطقه‌ای	نیازهای اقتصادی؛ احساس «تعلق» به یک منطقه؛ سنتهای سیاسی-ایدئولوژیک، و فرهنگی مشترک با دولتهای دیگر؛ موقع جغرافیایی
دولت کمک‌کننده به توسعه	علائق بشردوستانه؛ عواقب موردانتظار ناشی از «شکاف» در میزان توسعه؛ توانایی‌های اقتصادی برتر
دولت رابط	موقع جغرافیایی؛ ترکیب چند قومی کشور
متحد وفادار	تصور وجود خطر؛ توانایی‌های اندک؛ سیاست سنتی؛ سازگاری ایدئولوژیک
دولت سرمشق	هیچ مبنایی شناخته نشده است
دولت حمایت‌شونده	تصور وجود خطر؛ توانایی‌های اندک

اگر این مبانی را کنار هم قرار دهیم سه نوع متغیر توصیفی کلی نمایان می‌گردد. نقشهای ملی را می‌توان با توجه به ۱. شرایط خارجی، ۲. خصوصیات ملی، و ۳. خصوصیات ایدئولوژیک یا ایستاری توضیح داد. جدول ۱۲ـ۲ هر یک از این مبانی را برحسب این سه مقوله کلی نشان می‌دهد.

جدول ۱۲ـ۲: انواع متغیرهای مربوط به مفاهیم نقش ملی

متغیرهای کلی	مبانی ویژه
۱. شرایط خارجی	۱. تصور وجود خطر ۲. تغییرات عمده در شرایط خارجی
۲. خصوصیات ملی	۱. ضعف یا قوت در توانایی‌ها ۲. افکار عمومی و ایستارها ۳. نیازهای اقتصادی ۴. ترکیب قومی کشور
۳. خصوصیات ایدئولوژیک و ایستاری	۱. خط‌مشی‌ها یا نقشهای سنتی ۲. افکار عمومی و ایستارها ۳. علائق بشردوستانه ۴. اصول ایدئولوژیک ۵. هویت‌یافتن با عنوان منطقه، سازگاری ارزشها با ارزشهای دولتهای دیگر

تاکنون تحقیقی صورت نگرفته است که اهمیت نسبی این مبانی مفاهیم نقش ملی را ارزیابی کند. بدون در اختیارداشتن مطالعاتی منطقاً دقیق که تعداد زیادی از دولتها را در یک دوره زمانی قابل ملاحظه تحت پوشش قرار دهد، نمی‌توان اظهاراتی رسمی و مبتنی‌بر رابطه علت و معلولی به عمل آورد. همچنین اثرگذاری‌های اندکی را می‌توان نشان داد. بعضی نقشهای بسیار فعال، مانند سنگر انقلاب یا عامل ضدامپریالیست شدیداً به ایدئولوژی وابستگی دارند. حکومتهایی از این نوع برای خود برخی مسئولیتهای بین‌المللی ناشی از دستورهای ایدئولوژیک قائل‌اند. شوروی نمونه آشکاری در این خصوص است. وظیفه حمایت اخلاقی، تبلیغاتی و مادی از جنبشهای انقلابی، بروشنی در قالب اخلاق انترناسیونالیستی کمونیسم بیان می‌شود. نقشهایی چون متحد وفادار و حافظ منطقه با تصور مشترک از خطر پیوندی

محکم‌دارند.

خواننده باید سه نوع متغیر کلی مشخص‌شده در بالا را درنظر داشته باشد. می‌توان انواع متغیرهای کاملاً مشابهی را در وارسی توضیحات ارائه‌شده پیرامون هدفها، تصمیمات و اعمال به کار گرفت.

تشریح هدفها، تصمیمات و اعمال

اگر بخواهیم به جای انواع عام‌تر بروندادهای سیاست خارجی، انواع خاص‌تر آنها را بررسی کنیم، باید آن دسته از شرایط داخلی و خارجی را توضیح دهیم که می‌توانند با هدفها، تصمیمات و اعمال ارتباط پیدا کنند. البته می‌توان استدلال کرد که این بروندادها معمولاً با سمت‌گیری‌ها و نقشها سازگارند. برای مثال، می‌توان پیش‌بینی کرد حکومتی که اغلب به مسئولیتهای ویژه‌اش به‌عنوان رهبر منطقه اشاره می‌کند برای ایفای این نقش اعمال گوناگونی را انجام می‌دهد. چنین حکومتی می‌تواند کنفرانسهایی برگزار کند، کمکهایی به شرکای منطقه‌ای خود اهدا نماید، برای آنها نیروهای نظامی فراهم آورد، یا کلاً بکوشد بر دیپلماسی دولتهای ضعیف‌تر و شاید حیات اقتصادی آنها مسلط گردد. همچنین، حکومتی که خود را عامل یکپارچگی منطقه‌ای می‌داند، احتمالاً اعمال گوناگونی را به قصد افزایش همکاری‌های منطقه‌ای انجام می‌دهد. به هرحال، نقشها و سمت‌گیری‌ها به خودی‌خود لزوماً هدفها، تصمیمات یا اعمال را مشخص نمی‌سازند. در فصل دهم یادآور شدیم که گرچه شوروی‌ها اغلب به جنبشهای انقلابی در سراسر جهان کمک کرده‌اند، اما در مواردی که احتمال داشت درگیری فعالانه مشکلاتی را برای دیپلماتهایشان به‌وجود آورد، بکرّات از چنین اقدامی خودداری ورزیده‌اند. به عبارت دیگر، هنگامی که میان منافع «ملی» مستقیم و وظایف ناشی از مفاهیم نقش ملی تعارض وجود داشته باشد، اولی ممکن است کاملاً غلبه پیدا کند. همچنین، بعضی حکومتها نقشهای ملی ناسازگاری را برای خود قائل‌اند. در مجموعه‌ای از روابط، چنین حکومتهایی ممکن است

تصویر یک متحد وفادار را از خود ارائه دهند، در حالی‌که در زمینه‌ای گسترده‌تر خود را به‌عنوان میانجی بدانند.

لزوم بررسی انواع متغیرهای مؤثر بر هدفها، تصمیمات و اعمال، به سه دلیل دیگر نیز باید مورد تأکید قرار گیرد:

نخست، درتحقیقات زیادی، تصمیم‌گیری در وضعیتهای بحرانی مورد بررسی قرار گرفته است. در واقع اطلاعات ما درباره اوضاع و احوالی که بحران را احاطه کرده‌اند و رفتار معمول تصمیم‌گیرندگان در یک بحران، خیلی بیشتر از آگاهی ما نسبت به نقشها و سمت‌گیری‌هاست و به‌علاوه، هنگامی که در محیط بین‌المللی حوادث بسرعت رخ می‌دهند، مفاهیم نقش آشکارا می‌توانند با تصمیمات متخذه و اعمال انجام‌شده، ارتباطی نداشته باشند. برای مثال، در پاسخ به هرج‌ومرج دیپلماتیک ناشی از حمله هیتلر به همسایگانش، حکومت شوروی به انعقاد معاهده عدم تجاوز با آلمان کاملاً تمایل نشان داد. این تمایل با تصویر شناخته‌شده‌ای که کشوری از خود به‌عنوان یک عامل مهم ضدنازی ارائه می‌داد، کاملاً در تضاد بود.

دوم، بخش مهمی از سیاست خارجی به حل مسائل روزمره معطوف است؛ مسائلی که اساساً به سمت‌گیری‌ها و مفاهیم نقش، ارتباطی ندارند. به نظر نمی‌رسد تصمیم در این‌خصوص که به قطعنامه‌ای در کنفرانس حقوق دریاها به شیوه‌ای خاص رأی داده شود، به هیچ‌وجه با سمت‌گیری‌ها یا مفاهیم نقش ـ که پیشتر تشریح شد ـ ارتباطی داشته باشد.

سرانجام، می‌توان نشان داد که دو دولت دارای نقشهای مشابه به هنگام رویارویی با فشارهای مشابه، تصمیمات همانندی اتخاذ نمی‌کنند یا اقدامات همانندی به عمل نمی‌آورند. سمت‌گیری عدم تعهد فنلاند با شرکت فعال در برقراری روابط تجاری و فرهنگی با همه دولتهای اروپایی دنبال شده، در حالی‌که سمت‌گیری مشابه برمه به اجتناب از برقراری چنین روابطی با دولتهای آسیای جنوب شرقی منجر گردیده است.

این نظر که هدفها، تصمیمات و اعمال نتیجه انتخابهای سنجیده مقامات حکومتی

می‌باشند، نقطه آغاز تحلیل مبانی بروندادهای مزبور است. بنابراین، برای تشریح یا درک این بروندادها باید ادراکات، تصورات، ایستارها، ارزشها و باورهای کسانی را مورد بررسی قرار دهیم که مسئول تنظیم هدفها و صدور دستورات لازم برای اقدام هستند. می‌توان عوامل گوناگون مؤثر بر انتخاب هدف، تصمیم یا عمل را تحت عنوان «تعیین وضعیت» با یکدیگر ترکیب کرد.[۲] تعیین وضعیت، تمامی شرایط داخلی و خارجی، تاریخی و معاصر را دربر می‌گیرد که سیاستگذاران آنها را با یک مسئله مشخص در سیاستهای خارجی مرتبط تلقی می‌کنند. شرایط مزبور می‌توانند بدین‌قرار باشند: وقایع مهم خارجی، نیازهای سیاسی داخلی، ارزشهای اجتماعی یا دستورات ایدئولوژیک، وضع افکار عمومی، در اختیاربودن توانایی‌ها، میزان خطرات و امکانات متصور در یک وضعیت، سود و زیانهای مورد انتظار از سلسله اقدامات پیشنهادی و عنصر زمان یا عامل مجبورکننده در یک وضعیت. قانون‌سازی در این مورد که کدام عوامل در یک وضعیت بیش از همه اهمیت دارند، دشوار است. زیرا سیاستگذاران بندرت فهرستهایی دقیق در مورد ارزیابی اهمیت نسبی هر یک از اجزای «تعیین وضعیت» به دست می‌دهند. اما از لحاظ تحلیلی می‌توان اجزای هر تعیین وضعیتی را تفکیک و آن شرایطی را در محیط داخلی و خارجی بررسی کرد که معمولاً با تنظیم هدفها و اعمال مرتبط تلقی می‌گردند.

در این فصل، سطح تحلیل را تغییر داده بحث را با افراد سیاستگذار آغاز می‌کنیم، آن را با بررسی ایستارهای گوناگون اجتماعی و ملی ادامه می‌دهیم و با توجه به وقایع و شرایط در نظام بین‌المللی بحث را به پایان می‌بریم. در بحث زیر تلاش خواهد شد پیوندهای واقعی یا فرضی میان هدفها و اعمال (به‌عنوان متغیرهای وابسته) از یک‌سو و ۱. تصورات، ارزشها، باورها،

---

۲. این مفهوم در کتاب زیر ارائه شده و مورد بحث قرار گرفته است:

Richard C. Snyder, H.W.Bruck, and Burton Sopin, eds., *Foreign Policy Decision Making* (New York: Free Press, 1962), pp.65-68, 80-85.

در مورد کاربرد این مفهوم به مقاله‌ای از اسنایدروگلن وبج تحت عنوان «تصمیم ایالات متحده به مقاومت در برابر تجاوز در کره» در کتاب فوق، بویژه صفحات ۴۶ـ ۲۳۹ مراجعه کنید.

ویژگی‌های شخصیتی و نیازهای سیاسی اشخاص مسئول تعیین هدفها، اولویتهای میان این هدفها و اقدامات لازم برای دستیابی به آنها؛ ۲. ساختارهای داخلی- یعنی تأثیر دیوانسالاری‌ها، نیازهای ملی و خصوصیات این ساختارها؛ ۳. وقایع و شرایط محیط خارجی، از سوی دیگر، نشان داده شود. برخی از اجزای دیگر که با سیاستگذاری ارتباط ویژه‌ای دارند، مانند تصور خطر، درجه فوریت و تصورات موجود در مورد شقوق گوناگون، قبلاً در فصل یازدهم به هنگام بحث پیرامون سیاستگذاری در وضعیت بحرانی، مورد بررسی قرار گرفتند.

تصورات، ایستارها، ارزشها، باورها و نیازهای شخصی به‌عنوان اجزاء تشکیل‌دهنده تعیین وضعیت

به‌رغم لفاظی‌های مکرر در این‌باره که سیاستگذاران راهی جز اتخاذ اقدامات (اعمال) مشخصی ندارند، باید گفت که آنان با درخواستهای دولتهای دیگر و وضعیتهایی در خارج مواجه‌اند که امکان انتخاب از میان پاسخهای متعدد متفاوت از جمله موافقت، اتخاذ حالت انفعالی، ترغیب، تهدید یا مبادرت به اقدامات قهری گوناگون را فراهم می‌آورد و هنگامی که نخست‌وزیری می‌گوید که «مجبور» به انجام اقدامی خاص بوده است، فقط منظورش این است که شقوق دیگر را رد کرده است. در سیاستگذاری همواره عنصر انتخاب وجود دارد. آیا در وضعیتهایی که کم‌خطر تشخیص داده می‌شوند، افراد مختلف در اوضاع و احوال تاریخی و فرهنگی متفاوت رفتار یکسانی در پیش می‌گیرند؟ احتمالاً نه؛ زیرا عوامل بسیار زیادی غیر از اثر آنی یک وضعیت ممکن است با آن ارتباط پیدا کنند.

تصورات*

هرگونه تعیین هدف، انتخاب از میان سلسله اقدامات مختلف یا پاسخ به یک وضعیت

---

*. Images.

در محیطی خاص را تاحدی می‌توان بر پایه تصورات سیاستگذاران از واقعیت توضیح داد. افراد برحسب تصورات خود از محیط کنش و واکنش نشان می‌دهند. در سیاستگذاری، وضعیت محیط آن‌قدر اهمیت ندارد که باور مقامات رسمی حکومت در مورد آنچه این وضعیت باید باشد. منظور ما از تصور عبارت است از درک افراد از هدف، واقعیت یا شرایط؛ ارزیابی آنان در مورد این هدف، واقعیت یا شرایط بر پایه خوبی یا بدی، دوستانه یا خصمانه‌بودن یا ارزش آن؛ و مفهومی که این افراد برای هدف، واقعیت یا شرایط مزبور قائل‌اند یا از آن استنتاج می‌کنند. یک ماهیگیر آموزش‌دیده ماهر و یک شهری مبتدی بدون تجربه قبلی را در نظر بگیرید. ماهیگیر ماهر می‌تواند از انواع واقعیتها، شرایط یا «قرائن»، مانند حرارت، عمق یا رنگ آب، وضع هوا و اینکه چه موقعی از روز است، نتایج معتبری درخصوص شرایط ماهیگیری استنتاج کند. ماهیگیر مبتدی به‌رغم اینکه آب را می‌بیند، حرارت آن را احساس می‌کند و می‌داند که نزدیک غروب است، اما قادر نیست نتایج خاصی از این نشانه‌ها بگیرد، چراکه این نشانه‌ها بدون تجربه قبلی مفهومی ندارند. از آنجا که این دو ماهیگیر شرایط یا واقعیات واحد را به طرق مختلف مشاهده و تفسیر می‌کنند (در مورد ماهیگیر مبتدی اصلاً نمی‌توان از تفسیر سخن گفت)، واکنش و رفتار آنان متفاوت خواهدبود. ماهیگیر ماهر به جایی می‌رود که ماهی وجود دارد و قلابش را بنحوی می‌اندازد که آن را صید کند. ماهیگیر مبتدی، به بالا و پایین رودخانه می‌رود، قلابش را بی‌فایده با تعدادی طعمه به آب می‌اندازد، ماهی‌ها را می‌هراساند، هیچ چیز صید نمی‌کند مگر اینکه بخت یارش باشد.

در سیاست خارجی نیز سیاستگذاران مختلف از یک وضعیت، مفاهیم مختلفی را درک می‌کنند و از آنجا که یک وضعیت را به طرق گوناگون مشخص می‌سازند و نتایج مختلفی از آن استنتاج می‌کنند، رفتارهای متفاوتی خواهند داشت. بخصوص، وضعیتهایی که متضمن منافع بسیار، عوامل تاریخی، اقتصادی یا اجتماعی متعدد، و همین‌طور موضعگیری‌های ارزشی گوناگون باشند، احتمالاً به طرق متفاوت درک می‌شوند.

حتی مطلع‌ترین کارشناسان در یک تشکیلات سیاستگذاری نمی‌توانند از همه عوامل مربوط به یک وضعیت اطلاع داشته باشند و تصور آنان از واقعیت، همواره با خود واقعیت تفاوت دارد. اختلاف میان تصور و واقعیت تاحدی به خاطر وجود موانع فیزیکی بر سر راه جریان اطلاعات به واسطهٔ محدودیت زمانی، ارتباطات ناقص، سانسور، یا فقدان مشاوران یا منابع اطلاعاتی واجد صلاحیت است. مسئله تحریف واقعیت بر اثر وجود ایستارها، باورها یا انتظارات نادرست نیز وجود دارد. افراد دائماً انبوهی پیام در مورد محیط خود دریافت می‌کنند، اما آنان فقط بخشی از آنچه راکه «می‌بینند» انتخاب کرده و تفسیر می‌نمایند؛ زیرا تنها قسمتی از آن می‌تواند به وضعیتی خاص مربوط باشد. همچنین گاه افراد تنها اطلاعاتی را «می‌بینند» که با ارزشها، باورها، یا انتظاراتشان انطباق دارد. عوامل فیزیکی و روانشناختی نیز می‌توانند اطلاعاتی راکه تصور سیاستگذاران از واقعیت بر آن مبتنی است، تحریف نمایند.

اگر سیاستگذاران بر اطلاعات ناقص تکیه نمایند، نشانه‌ها را غلط تفسیر کنند، مفهوم پیامها را به‌گونه‌ای تغییر دهند که با تمایلاتشان انطباق یابد، یا اطلاعاتی راکه با ارزشها و تمایلاتشان متعارض‌اند نادیده گیرند، محیط روانشناختیشان ـ که براساس آن عمل خواهند کرد ـ با محیط فیزیکی ـ که سیاستهایشان در آن باید اعمال شود ـ کاملاً متفاوت خواهد بود. تفاوت میان محیط روانشناختی یا تعیین وضعیت، و محیط فیزیکی یا «واقعیت» باید در تمامی تحلیلهای سیاست خارجی در نظر گرفته شود. این تفاوت را می‌توان در قضیه حمله به پرل هاربر Pearl Harbor به سهولت مشاهده کرد. در اوایل دسامبر ۱۹۴۱، روزولت رئیس جمهوری وقت آمریکا و دیپلماتهای این دولت می‌کوشیدند مذاکراتی را در سطح بالا با حکومت ژاپن برای حل برخی مسائل موجد شقاق میان دو کشور ترتیب دهند. در این زمان، مقامات رسمی آمریکایی حمله نظامی قریب‌الوقوعی را از جانب ژاپنی‌ها پیش‌بینی می‌کردند؛ اما انتظار داشتند که این حمله به منطقه‌ای در آسیای جنوب شرقی صورت گیرد. آمریکاییان نمی‌توانستند تصور

کنند که حمله‌ای مستقیم به ناوگان آن کشور در پرل هاربر انجام می‌شود و از این‌رو هیچ‌گونه اقدامات احتیاطی به عمل نیاوردند. آنان اطلاعاتی را در مورد عملیات نظامی قریب‌الوقوع ژاپنی‌ها در اختیار داشتند، اما نتوانستند «مفهوم» درستی را از آن اطلاعات استنتاج کنند، یا چنین اتفاقی را پیش‌بینی نمایند. بنابراین آمریکاییان بنحوی مغایر با واقعیت تعیین وضعیت نمودند و در نتیجه، اقداماتی را که برای مقابله با حرکات مورد انتظار از ناحیه ژاپنی‌ها پیش‌بینی کردند، مؤثر نبودند.

این مثال، تفاوتهای میان تصورات و محیط فیزیکی را نمایان می‌سازد که از اطلاعات ناقص یا غیرکافی و همین‌طور از انتظارات واهی ناشی می‌شوند.[۳] اما هنگامی که اطلاعاتی در اختیار ما قرار دادند که بسادگی قابل وارسی هستند چگونه می‌توان تفاسیر و توصیفات گوناگون از واقعیت را توضیح داد؟ در اینجا مسئله ایستارها، ارزشها، باورها، دکترینها و تشبیهات، اهمیت می‌یابد؛ زیرا آنها به تشخیص مفاهیم منتسب به مجموعه واقعیات مربوط به شرایط داخلی و خارجی کمک می‌کنند. گرچه تمایز میان مفاهیم ایستار، ارزش، باور و دکترین همواره روشن نیست؛ اما برای تحلیل تصمیم‌گیری در سیاست خارجی می‌توان آنها را به شرح زیر تعریف نمود.

ایستارها

ایستارها را می‌توان فرضیاتی کلی برای سنجش هدف، واقعیت یا شرایطی خاص

---

۳. به تحلیل دقیق این مسئله در کتاب زیر مراجعه کنید:
Harold and Margaret Sprout, "Environmental Factors in the Study of International Politics," *Journal of Conflict Resolution*, 1 (1957), pp. 309-28.

استادانه‌ترین تحلیل در این‌خصوص همراه با مثالهای متعدد متعلق است به:
Robert Jerris, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976).

پنداشت. این ایستارها کم‌وبیش دوستانه، مطلوب، خطرناک، قابل اعتماد یا خصمانه‌اند. در هر رابطه بین‌المللی، سیاستگذاران ـ معمولاً به‌طور ضمنی ـ در چارچوبی از مفروضات برای سنجش دوستی یا دشمنی، اعتماد یا عدم اعتماد، ترس یا اطمینان نسبت به حکومتها و مردمان دیگر عمل می‌کنند. این ایستارها ممکن است بر چگونگی واکنش سیاستگذاران در برابر اقدامات، علامتها و درخواستهای دیگر دولتها، تصورشان از نیات سایر حکومتها و تعیین هدفهایشان در مقابل دیگران، آثار مهمی داشته باشند. اگر یک هواپیمای نظامی سوئیسی از مرز فرانسه عبور کند، نباید انتظار داشت مقامات فرانسوی همان رفتاری را داشته باشند که در صورت پرواز غیرمنتظره یک هواپیمای نظامی شوروی بر فراز پاریس، در پیش می‌گیرند. احتمالاً بلافاصله پس از تشخیص هواپیمای شوروی، ایستار خصمانه و مبتنی‌بر سوءظن نشان داده می‌شود، اما در مورد اقدام سوئیس چنین اتفاقی رخ نمی‌دهد. در مورد نخست، احتمالاً نسبت به نیّت روس‌ها از این اقدام نگرانی جدی وجود دارد. همچنین اگر یک سیاستگذار عالی‌رتبه از دولتی که آن را دشمن تصور می‌کند، پیامی آشتی‌جویانه دریافت نماید، عدم اعتماد و دشمنی وی ممکن است سبب شود که پیام مزبور را به‌گونه‌ای متفاوت از پیامی، حتی کمتر آشتی‌جویانه، که از رهبر یک دولت غیردشمن دریافت می‌دارد، تفسیر کند. تهدیداتی که فقط جنبه بالقوه دارند ممکن است واقعی تلقی شوند زیرا ایستارهای خصمانه، سیاستگذاران را برای تحریف شواهد موجود آماده می‌سازند. بویژه اگر شواهد موجود در مورد نیت طرف مقابل مبهم باشند، سیاستگذاران ممکن است به ایستارهای سنتی عدم اعتماد و خصومت روی آورند. عوامل جاسوسی می‌توانند در مورد توانایی‌های دولتها اطلاعات بسیاری به دست آورند، اما سیاستگذاران همچنین باید نیات را بسنجند و ممکن است به خاطر وجود ایستارهای مبتنی‌بر خصومت، عدم اعتماد یا صداقت بیش از اندازه، این نیات کاملاً سوء تعبیر شوند.

ارزشها*

ارزشها محصول تربیت، جامعه‌پذیری سیاسی** در چارچوب گروههای مختلف، تلقینات و تجربه شخصی هستند. این ارزشها معیارهایی هستند که براساس آنها اعمال ما و دیگران مورد قضاوت قرار می‌گیرند و بنابراین مبنای بسیاری از ایستارهایمان به‌شمار می‌آیند. ارزشها جهتی کلی را مشخص می‌سازند که اعمالمان باید به آن‌سو هدایت شود (مانند ثروت، قدرت، حیثیت، قناعت، انزواگرایی). از نظر سیاستگذاران ارزشها همچنین به‌عنوان دلایل و توجیهات لازم برای هدفها، تصمیمات و اعمال، مورد استفاده قرار می‌گیرند. برای مثال، در جوامع غربی از ارزشهایی چون آزادی فردی، آزادی‌های مدنی، تعیین سرنوشت به دست ملت، استقلال و پیشرفت اقتصادی اغلب به‌عنوان دلایل نهفته در پس برخی هدفهای سیاسی یا به‌عنوان هدفهایی که اعمال را باید بدان سو هدایت کرد، یاد می‌شود. به‌طورکلی از نظر سیاستگذار و عامه مردم، اعمالی که در حمایت از این ارزشها صورت می‌گیرند خوب و مفیدند و از اعمالی که چنین خصوصیاتی را ندارند، باید اجتناب کرد یا اگر دولتهای دیگر چنین اعمالی را انجام دهند باید در برابر آنها مقاومت نمود. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ارزشهایی چون توسعه سریع اقتصادی، وحدت ملی، رهایی از کنترل خارجی و حیثیت ملی معیارهای اصلی قضاوت در مورد خط‌مشی‌های خود آنها و خط‌مشی‌های دولتهای دیگر به‌شمار می‌آیند. در جوامع سوسیالیستی، ارزشهایی چون همبستگی طبقه کارگر، مبارزه علیه «امپریالیسم» و حمایت از «جنبشهای آزادیبخش ملی» بکرّات در بیانیه‌های سیاسی به چشم می‌خورد. اگر چه این نوع ارزشها لزوماً پاسخ ویژه‌ای را برای وضعیتهای خاص تجویز نمی‌کنند، اما ایستارهایی در قبال این وضعیتها به وجود می‌آورند و توجیهاتی برای سیاستهای تنظیم‌شده جهت مقابله با

---

*. Values.

**. Political Socialization.

وضعیتهای مزبور فراهم می‌کنند و رهنمودهایی در این زمینه به دست می‌دهند.

باورها*

باورها را می‌توان به‌عنوان فرضیاتی تعریف کرد که سیاستگذاران معتقدند حقیقت دارد، حتی اگر غیرقابل وارسی باشند. باورها مبنای «اسطوره‌های» ملی و ایدئولوژی‌ها محسوب می‌شوند و تلاش برای زیر سئوال بردن یا بررسی سیستماتیک آنها اغلب با خصومت یا حتی آزار روبه‌رو می‌شود. بعضی باورها که به صورت گسترده‌ای در جوامع وجود دارند و در رفتار سیاستگذاران تجلی پیدا می‌کنند، مدعی‌اند که یک ملت، «یک شیوه زندگی» یا یک گروه قومی خاص بر بقیه برتری دارد، نظام سیاسی یا نظام اقتصادی خاصی بر أشکال دیگر مرجح است، پیشرفت بشر و ارتقای اخلاقی گریزناپذیرند، کمونیسم غیرقابل اجتناب است، یا اینکه کشوری خاص همواره به صورت یک «خطر» باقی خواهد ماند. برخی باورهای خاص‌تر غربی (که پیوندی تنگاتنگ با ارزشهای لیبرالی دارند) مدعی هستند که همه اختلافات را می‌توان از راه مذاکره حل کرد، کاربرد زور یا تهدید به استفاده از آن، بجز برای دفاع از خود غیرقانونی است؛ کمک خارجی ثبات و دموکراسی به بار می‌آورد و همین‌طور گرسنگی و فقر سبب پیدایی کمونیسم می‌گردد.[۴]

در تصمیم‌گیری سیاست خارجی چنین باورهایی حائز اهمیت‌اند، زیرا اغلب به صورت مفروضات بررسی‌نشده درمی‌آیند که براساس آنها گزینشهای سیاسی متعدد صورت می‌گیرند. باور ودرو ویلسون رئیس جمهوری ایالات متحده در این مورد که دیپلماسی محرمانه، حکومت مطلقه و توازن قوا سبب جنگ شده‌اند، اعتقاد مشترک غربی‌ها مبنی‌بر اینکه کمونیسم اصولاً

---

*. Beliefs.

4. Stanley Hoffmann, "Restraints and Choices in American Foreign Policy," *Daedalus* (Fall 1962), p. 682.

تهدید نظامی به‌شمار می‌آید، و باورهای آیزنهاور رئیس جمهوری ایالات متحده به اینکه تمام رهبران سیاسی اساساً منطقی هستند و می‌توان از طریق بحثهای آشکار صلح را تضمین نمود[۵]، و سرانجام باور شوروی به دشمنی کینه‌توزانه تمام «امپریالیست‌ها»، مثالهایی در این‌خصوص بشمار می‌آیند.

همانند بیشتر مردم، سیاستگذاران نیز مایل نیستند گفته شود که باورهایشان غلط است یا تصوراتی که اعمالشان بر آنها مبتنی است با واقعیت انطباق ندارند. دانشمندان علوم اجتماعی مقاومت بشر در برابر واقعیات «ناخوشایند»، استواری تصورات او در رویارویی با حوادث سریعاً متغیر در محیط اطراف و تواناییش در تحریف یا نادیده‌گرفتن حقایق و انکار جنبه‌های مهم واقعیت را بکرّات بررسی کرده‌اند.[۶] هنگامی که میان ایستارها و باورهای سیاستگذاران از یک‌سو و اطلاعات دریافتی از سوی دیگر نوعی ناسازگاری وجود داشته باشد، آنان می‌توانند به یکی از سه طریق زیر واکنش نشان دهند: ۱. با صرف‌نظرکردن از مسئله، ناسازگاری را نادیده انگارند (یعنی وانمود کنند که این مسئله وجود ندارد یا فاقد اهمیت است)؛ ۲. اطلاعات دریافتی را رد کنند و بی‌ارزش‌بودن آنها را به طریقی توجیه نمایند و بدین‌وسیله ایستارها و ارزشهای اولیه خود را حفظ کنند؛ ۳. یا با ایجاد دگرگونی در ارزشها و ایستارهایشان اطلاعات دریافتی را بپذیرند. در مواردی که بهای پرداختی برای تغییر ایستار گزاف نیست یا برای تغییر آنها حمایتها و پاداشهای اجتماعی قابل توجهی وجود دارد، اجرای طریقه سوم ممکن است سهل باشد، اما در

---

5. Paul C. Davis, "The New Diplomacy: The 1955 Geneva Summit Meeting," in *Foreign Policy in the Sixties*, eds. Roger Hilsman and Robert C. Good (Baltimore, Md.: Johns Hopkins Press, 1965), pp. 166-67.

۶. برای مطالعه خلاصه این یافته‌ها مراجعه کنید به:
Karl W. Deutsch and Richard L. Merritt, "Effects of Events on National and International Images," in *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, ed. Herbert C. Kelman (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965), pp. 132-87.

یک مجموعه کاملاً نهادی شده، همانند مجموعه‌ای که سیاستگذاران در آن عمل می‌کنند، ممکن است فشارهای اجتماعی نیرومندی در برابر تغییر ایستارها و باورها وجود داشته باشد. وزیران امور خارجه نه‌تنها باید با اطلاعاتی که باورها و ایستارهای محبوبشان را به مبارزه می‌طلبد، بلکه همچنین با دیوانسالاری و موانع سیاسی به ستیز برخیزند. اگر اشخاص مهمی که وزیران امور خارجه با آنان ملاقات می‌نمایند ایستارها و باورهای اولیه ایشان را دائماً تقویت کنند و اگر وزیران مزبور دریابند که با حفظ این ایستارها و ارزشها، موقعیت و توانایی سیاسی بیشتری به دست می‌آورند، نمی‌توانند نقطه‌نظرهایشان در مورد جهان را به آسانی تغییر دهند. برای مثال می‌توان مشکلاتی را تصور کرد که معاونان وزرای دفاع شوروی یا آمریکا در صورت دریافت اطلاعاتی دال‌بر عدم وجود نوعی تهدید نظامی از جانب طرف مقابل در محیط جنگ‌سرد، با آنها روبه‌رو خواهند شد، اگر چه آنان ممکن است دوران تردید در مورد ایستارها و باورهای خود را پشت‌سر گذاشته باشند، اما امکان اندکی وجود دارد که «طریق جدیدی» را به آسانی بپذیرند و بکوشند بر همکارانشان جهت قبول آن نفوذ بگذارند.[۷]

سرگذشت دیپلماتها در این‌خصوص که یک وزیر امور خارجه هشدارها و اظهارنظرهای آنان را به خاطر مغایرت با باورهای محبوبش کنار گذاشته یا نادیده گرفته شکوه‌ای است که در خاطرات دیپلماتیک مرتب تکرار می‌شود. دو مثال در این زمینه ذکر می‌گردد. مطالعه‌ای در باره جان فاستر دالس، وزیر امور خارجه آیزنهاور نشان می‌دهد که وی واقعیات مربوط به شوروی و پیامهای دریافتی از این کشور را آن‌گونه تفسیر می‌کرد که با باورهایش در مورد شوروی، که همواره بر تجاوزکاری و خصومت شدید نسبت به غرب تأکید داشت، منطبق باشد. در بعضی

---

۷. برای مطالعه خلاصه‌ای از مسئله عدم توافقها و ناسازگاری‌های ذهنی، آنگونه که در روابط بین‌الملل وجود دارد بنگرید:

Milton J. Rosenberg, "Attitude Change and Foreign Policy in the Cold War Era," in *Domestic Sources of Foreign Policy*, ed: James N. Rosenau (New York: Free Press, 1967), pp. 111-59.

موارد دالس اطلاعات را اغلب به صورت ماهرانه به‌گونه‌ای تفسیر می‌کرد که باورش را تقویت نماید.[۸] مورد آشکارتر، حساسیت هیتلر نسبت به تمام اطلاعاتی بود که شکست قریب‌الوقوع نیروهای مسلح آلمان را نشان می‌دادند. منابع جاسوسی آلمان آمارهای دقیقی را در مورد تولیدات صنعتی و نظامی آمریکاییان برای هیتلر فراهم کردند، اما پیشوا در دو سال آخر جنگ روزبه‌روز بیشتر از این ارقام آزرده‌خاطر می‌شد. زیرا نتیجه‌گیری‌های بدبینانه‌ای را به دست می‌دادند. سرانجام هیتلر دستور داد که دیگر آماری برای او نقل نشود و مقامات عالی‌رتبه را از قبول این آمار و حتی بحث درباره آنها منع کرد. مقاماتی که در اواخر سال ۱۹۴۴ اظهار می‌داشتند روحیه مردم آلمان رو به ضعف نهاده از مناصب خود برکنار شدند.[۹]

سیاستگذارانی که نقطه‌نظرهایشان را درخصوص برنامه‌های سیاست خارجی تغییر می‌دهند یا مفروضاتی راکه یک خط‌مشی بر آنها استوار است مورد بررسی نقادانه قرار می‌دهند، با تمام فشارهایی روبه‌رو هستند که عموماً در گروههای کوچک یا تشکیلات دیوانسالار برای وادارساختن آنان به تبعیت و وفاداری وجود دارد. گاه با آنان به‌عنوان مدافعان شیطان برخورد می‌شود، اما اغلب به‌عنوان دردسرآفرین تلقی می‌گردند و با دشمنهای شخصی قابل ملاحظه و گاه تنزیل رتبه یا از دست‌دادن مقام روبه‌رو هستند. «گروه نهار سه‌شنبه» مرکب از جانسون رئیس جمهوری ایالات متحده و عالی‌رتبه‌ترین مقامات سیاست خارجی و نظامی حکومتش، معمولاً در مورد جنگ ویتنام تصمیمات مهمی اتخاد می‌کردند. مقاماتی که اعتراضات نقادانه‌ای در مورد درگیری نظامی آمریکا در ویتنام به‌عمل می‌آوردند و اطلاعاتی تهیه می‌کردند که عملیات نظامی آمریکا را نامطلوب جلوه‌می‌داد، یا خواهان بحثهای بنیادی در مورد کل سیاست مربوط به ویتنام بودند، باکنایه‌های نیشدار رئیس‌جمهوری که خواهان وفاداری و وحدت‌نظر دیگران با

---

8. Ole R. Holsti, "The Belief System and National Images: A Case Study," *Journal of Conflict Resolution*, 6 (1962), 244-52.

9. *John K. Galbraith, "Germany Was Badly Run," Fortune (December, 1945), p. 200.*

خود بود روبه‌رو و سرانجام از گروه طرد می‌شدند. بعضی از آنان به دیگر مناصب دولتی منتقل می‌گردیدند و دیگران نیز استعفا می‌دادند.

دکترینها و ایدئولوژی‌ها

دکترین که مدعی است واقعیت را توضیح می‌دهد و معمولاً هدفهای اقدام سیاسی را توصیف می‌کند، را می‌توان به‌عنوان هر مجموعه شکار از باورها تعریف کرد. هدفهای سیاست خارجی که از دکترینهای سیاسی سرچشمه می‌گیرند، اغلب به صورت شعار بیان می‌شوند مانند «گسترش آزادی»، «تجارت به دنبال پرچم می‌آید»*، «کسی که خشکی را در اختیار دارد دریا را در اختیار خواهد داشت»، «سریر و خون»**، «مسئولیت سفیدپوست»، «امن ساختن جهان برای دموکراسی»، «نظم نو» یا «انقلاب جهانی». در بعضی از نظامهای سیاسی، رهبری چارچوبی جامع از دکترینها راکه ایدئولوژی نیز خوانده می‌شود، به جامعه القا می‌کند. ایدئولوژی‌ها نه‌تنها هدفهای سیاست خارجی، معیارهای سنجش و توجیهات لازم برای اقدامات را مشخص می‌سازند، بلکه بر فرآیندهای ادراکی نیز آثار مهمی برجا می‌گذارند. مارکسیسم- لنینیسم به‌عنوان یک ایدئولوژی تأثیرات مهمی بر سیاست خارجی شوروی دارد و دست‌کم از پنج طریق می‌تواند به هدفهای سیاسی و اعمال مربوط گردد:

نخست، مبنایی ذهنی به‌وجود می‌آورد که سیاستگذاران از طریق آن واقعیت را مشاهده می‌کنند. پیامها و اشارات محیط خارجی در چارچوب مقولات، پیش‌بینی‌ها و تعاریفی که دکترینهای به‌وجود آورنده ایدئولوژی به دست می‌دهند، معنی پیدا کرده یا تفسیر می‌شوند. سیاستگذاران شوروی جنگ داخلی در یک کشور خارجی را به‌عنوان نمودی از یک مبارزه

---

*. Trade follows the flag.

**. The throne and the altar. منظور رسیدن به سلطنت با قربانی‌کردن دیگران است.

طبقاتی تفسیر می‌کنند (کاری که در مورد جنگ داخلی اسپانیا کردند)؛ برخورد میان دولتهای «سرمایه‌داری» را جنگ میان طبقات حاکمه این دولتها بر سر به‌دست‌آوردن بازار می‌دانند (همان‌طور که در تفسیر رسمی شوروی از جنگ جهانی اول به چشم می‌خورد)؛ و هرگونه کسادی در اقتصاد آزاد را شاهدی برای پیش‌بینی‌های مارکس درخصوص قوانین توسعه اقتصادی تلقی می‌نمایند.

ایدئولوژی در نقش دوم خود، برای سیاستگذاران نقشهای ملی را تعیین می‌کند و تصویری از وضعیت آتی جهان ارائه می‌دهد؛ هدفهای بلندمدت رفتار خارجی یک دولت را مشخص می‌سازد که باید از طریق دیپلماسی، تبلیغات، انقلاب یا زور به پیش برده شوند. به هرحال، ارتباط ایدئولوژی با حل مسائل روزمره و ارائه طریق خاص در وضعیتهای مشخص ممکن است خیلی ناچیز باشد. در چنین زمینه‌هایی حکومت کمونیستی همانند دیگر حکومتها عمل می‌کند.[۱۰]

سوم، ایدئولوژی برای منطقی‌ساختن و توجیه انتخاب تصمیمات خاص‌تر در زمینه سیاست خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد. همان‌طور که در کشورهای غربی سیاست خارجی اغلب برحسب ارزشهای مقبول عامه‌ای چون «حفظ آزادی» توجیه می‌شود، در اتحاد شوروی یا چین نیز اعمال مربوط به سیاست خارجی را می‌توان به‌گونه‌ای موافق با ارزشهای کلی ذاتی ایدئولوژی کمونیستی توجیه نمود.

چهارم، در کمونیسم مجموعه دکترینها، مراحل اصلی تحول تاریخی را برای سیاستگذاران تعیین می‌کند که می‌توان در چارچوب آنها استراتژی‌های خاص سیاست خارجی را بیان کرد. برای مثال، هنگامی که اتحاد شوروی ضعیف بود و به‌عنوان تنها دولت

---

۱۰. برای مطالعه بحثی در مورد نفوذهای ایدئولوژیک در سیاست خارجی شوروی بنگرید:
Jan F. Triska and David D. Finley, *Soviet Foreign Policy* (New York: Macmillan, 1968), pp. 107-27.

سوسیالیستی محسوب می‌شد، نظریه‌پردازان شوروی این مرحله تاریخی را مرحله‌ای می‌دانستند که «نیروهای امپریالیسم» برتری زیاد داشتند. تعیین وضعیت جهان بدین‌گونه که شوروی در «محاصره سرمایه‌داری» قرار دارد به بعضی هدفها جذابیت بخشید؛ یعنی ساختن شوروی به جای تأکید بر پیشبرد «انقلاب جهانی». اما در سال ۱۹۵۶ نظریه‌پردازان شوروی توانستند توضیح دهند که مرحله کاملاً جدیدی با «توازن قوای» جدید به‌وجود آمده است و سیاستهای خارجی و دفاعی شوروی باید مطابق با آن تغییر یابد. در این مرحله آنان مدعی بودند که قدرت اتحاد شوروی با بلوک امپریالیست برابری می‌کند و این کشور دیگر نباید از محاصره سرمایه‌داری بیم داشته باشد. در این مرحله جدید از «همزیستی مسالمت‌آمیز» می‌توان از راه آموزشهای ایدئولوژیک و فعالیتهای انقلابی، خصوصاً در کشورهای در حال توسعه، به پیروزی‌هایی دست یافت. خلاصه اینکه ایدئولوژی مارکسیسم- لنینیسم برای تعریف ویژگی‌های اصلی یک دوره تاریخی مشخص، خطوط کلی را به دست می‌دهد. مقامات شوروی می‌توانند از این ویژگی‌های اصلی استنتاجاتی درخصوص هدفهای سیاست خارجی مناسب به‌عمل آورند.

سرانجام ایدئولوژی کمونیستی نظامی اخلاقی و معنوی را برقرار می‌کند که به تعیین ایستارها و معیارهای سنجش صحیح برای قضاوت در مورد اعمال خود و دیگران کمک می‌نماید. کمونیسم عمدتاً بدین‌خاطر از دیگر ایدئولوژی‌ها متمایز می‌گردد که مدعی است بیشتر یک ایدئولوژی عینی و علمی و نظام اخلاقی است تا صرفاً یک ایدئولوژی که رهبران خاصی آن را ترجیح می‌دهند. نظریه‌پردازان کمونیسم معتقدند که مارکسیسم- لنینیسم از جمیع جهات نیرومند است زیرا درست است و از آنجا که تنها مارکسیست- لنینیست‌ها «مسلح به حقیقت» هستند، تنها آنان ادعای مشروعی برای دستیابی به قدرت در جهان دارند. مارکسیست- لنینیست‌ها بر این اعتقادند که در راستای تاریخ حرکت می‌کنند و دیگر دکترینها یا نظامهای

اقتصادی، همه سیر قهقرایی می‌پیمایند. مردمان خوب کسانی هستند که در جهت جریان تاریخ شنا می‌نمایند، یعنی کمونیسم را بنا می‌کنند و با امپریالیسم و فاشیسم به ستیز برمی‌خیزند، در حالی‌که مردمان (یا دولتهای) بد آنانی هستند که با چسبیدن به مستعمراتشان و نظامهای اقتصادی منسوخ (سرمایه‌داری، فئودالی و مانند آن) به مبارزه با تاریخ می‌پردازند. طبق معیارهای سنجشی دکترینهای مارکسیستی، سرمایه‌داری غیراخلاقی است، زیرا مانعی بر سر راه پیشرفت بشر محسوب می‌شود. هر روشی که برای مبارزه با سرمایه‌داری یا امپریالیسم مورد استفاده قرار گیرد، فی‌نفسه اخلاقی و موجه است، زیرا با قوانین تحول تاریخی انطباق دارد.[۱۱]

در سیاست خارجی آمریکا، ارزشها و دکترینهای لیبرالی نقش مشابهی ایفا می‌کنند؛ گرچه به‌عنوان راهنمای تحلیل اجتماعی و سیاسی خیلی کمتر نمایانند. بسیاری از اقدامات سیاست خارجی آمریکا به‌منظور ترویج نهادهای لیبرالی و سرمایه‌گذاری خصوصی در خارج تنظیم شده‌اند. برای مثال، در مواردی که خطر عمده‌ای متوجه منافع اقتصادی یا امنیتی آمریکا نباشد، سیاستگذاران اغلب برای توسعه نهادهای سیاسی دموکراتیک و تضعیف روشهای سیاسی مستبدانه برنامه‌هایی را به اجرا می‌گذارند. دیپلماتها و سازمانهای تبلیغاتی آمریکایی در سالهای اخیر کوشیده‌اند که بویژه در آمریکای لاتین انتخابات آزاد و رعایت آزادی‌های مدنی را رواج دهند.[۱۲] در مواردی که رژیمهای نظامی قدرت را به‌دست گرفته‌اند، پاسخ معمول

---

۱۱. وجود تفاوتهای فاحش میان تصور از واقعیت در نزد روس‌ها و غربی‌ها برخی از دانشمندان علوم اجتماعی را واداشته است اشاره کنند که اکثر برخوردهای جنگ‌سرد بیشتر به خاطر وجود تصورات ناسازگار هستند تا هدفهای انعطاف‌ناپذیر. برای مثال بنگرید:

Urie Bronfenbrenner, "Allowing for Soviet Perceptions," in *International Conflict and Behavioral Science*, ed. Roger Fisher (New York: Basic Books, 1964), pp. 161-78; Ralph K. White, "Images in the Context of International Conflict: Soviet Perceptions of the U.S. and the U.S.S.R.," in *International Behavior*, ed. Kelman, pp. 236-76.

12. Theodor Wright, "Free Elections in the Latin American Policy of the United States", *Political Science Quarterly*, 74 (1959), pp. 89-112.

ترویج فعالانه ارزشهایی لیبرالی در خارج شاید بیش از همه در سیاست خارجی وودرو ویلسون عنوان شده

آمریکاییان خودداری از شناسایی دیپلماتیک و قطع کمکهای خارجی بوده، مگر اینکه حکومت مربوط قول می‌داده است که تاریخی را برای برگزاری انتخابات آزاد تعیین نماید. در موارد دیگر، حکومت آمریکا به‌منظور جلوگیری از طغیان علیه حکومتهای قانونی دست به نمایش قدرت زده یا عملاً مداخله نظامی کرده است. به هرحال، در مواردی که روشهای سیاسی دموکراتیک به فساد، افزایش قدرت سیاسی کمونیست‌ها یا رادیکالهای بومی، انحطاط اقتصادی، یا تهدید علیه منافع خصوصی آمریکاییان منجر شده است، ایالات متحده همچنین آماده بود که از رژیمهای مستبدی که می‌توانستند به‌طور مؤثر با این «مسائل» مقابله کنند، پشتیبانی به عمل آورد. بنابراین ترویج ارزشهای لیبرالی هدفی مطلق یا پایدار در سیاست خارجی آمریکا نیست، بلکه برحسب هدفها و نیازهای دیگری همچون دفاع از منافع امنیتی و اقتصادی و حفظ همبستگی اتحادها، تعدیل پیدا می‌کند. همچنین، هنگامی که میان هدفهای صرفاً کمونیستی یا اجرای نقشهای ملی ملهم از نظریه لنینیستی در مورد همبستگی بین‌المللی از یک‌سو و دفاع از هدفهای صرفاً ملی یا پیشبرد آنها از سوی دیگر تعارض به وجود می‌آید، مورد اخیر معمولاً بر اولی تقدم می‌یابد. هیچ دولت کمونیستی مایل نبوده منابعی را در خدمت «انقلاب جهانی» قرار دهد که بر اثر این عمل منافع امنیتی یا دیگر منافع ویژه‌اش جداً به مخاطره افتد. یکی از مزیتهای انعطاف‌پذیری مارکسیسم- لنینیسم آن است که به هنگام بروز چنین وضعیتهایی- که بکرّات پیش می‌آیند- می‌تواند یک اصل ایدئولوژیک را برای توجیه مقدم‌داشتن ضروریات ملی بر ضروریات دکترینی عرضه دارد.[۱۳]

است. وی در دوره ریاست جمهوری خود بکرّات از شناسایی آن دسته از رژیمهای آمریکای لاتین که بدون رعایت روندهای قانون اساسی روی کار آمده بودند، خودداری کرده در مورد مکزیک ویلسون نه‌تنها از شناسایی حکومت انقلابی امتناع ورزید، بلکه با مُجاب‌کردن تمام قدرتهای بزرگ به اجتناب از شناسایی، گامهای عملی برای سرنگونی این حکومت برداشت.

۱۳. برای مطالعه این استدلال ایدئولوژی در قیاس با منافع نقشی فرعی ایفا می‌کند. بنگرید:

Warner Levi, "Ideology, Interests and Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, 14 (1970),

تشبیهات*

همه ما تلاشهایی را برای روشن‌ساختن و درک یک پدیده از راه تشبیه (تمثیل) تجربه کرده‌ایم. معلم فیزیولوژی ممکن است میان قلب و یک پمپ، چشم و یک دوربین، مغز و یک کامپیوتر وجه تشابهی به‌وجود آورد. در هر مورد، شیئ تحت مطالعه نه‌تنها برحسب صفات یا ویژگی‌های خاص خود، بلکه همچنین با توجه به شیئ دیگر مورد تحلیل قرار می‌گیرد. در تنظیم هدفهای سیاسی و پاسخهای لازم به شرایط خارجی نیز دیپلماتها و مقامات حکومتی اغلب وضعیتی را مشخص می‌سازند و اقدامات مناسب برای مقابله با آن را با مراجعه به مجموعه‌ای از وضعیتهای تاریخی متفاوت، اما متشابه، استنتاج می‌کنند. تجسم واقعیت بر وضعیتی در گذشته مبتنی بوده یا با آن مقایسه می‌شود، البته به منظور انجام یک مقایسه یا تشبیه در وهله اول باید اطلاعات جاری در دسترس باشد. برای مثال ایدن Eden نخست وزیر پیشین انگلستان میان هدفهای سیاست خارجی و دیپلماسی هیتلر در سال ۱۹۳۸ و رفتار جمال عبدالناصر در خاورمیانه در سال ۱۹۵۶، شباهت نزدیکی می‌دید. ایدن در مقام وزیر امور خارجه بریتانیا در اواخر دهه ۱۹۳۰ سیاست مماشات** دولت متبوعش در قبال نازی‌ها را نفی کرده بود. وی با این اعتقاد که ناصر خطری مشابه خطر هیتلر به‌وجود آورده، نتیجه گرفت که تنها راه مقابله با این وضعیت مشابه، همانا نمایش قدرت است. گرچه تصمیم در مورد تهاجم به مصر در سال ۱۹۵۶ با توجه به برآوردهای اطلاعاتی دقیق (که از جهات بسیار نادرست بودند) اتخاذ شد، ایدن هیچ‌گونه مشورتی با اکثر اعضای کابینه خود به عمل نیاورد تا دریابد که آیا آنان نیز تصور او از وضعیت و مفروضات تصمیمش را صحیح می‌دانند یا نه؟

طی جنگ ویتنام در دهه ۱۹۶۰، سیاستگذاران آمریکایی اغلب با اشاره به سیاست

---

pp.1-31.

*. Analogies.

**. Appeasement policy.

مماشات دهه ۱۹۳۰، اعمال خود را توجیه و به توصیف وضعیت کمک می‌کردند: اگر به متجاوزان اجازه دهید که به هدفهایشان دست یابند، تنها اشتهایشان را برای بیشترخواستن تحریک کرده‌اید، به عقیده آنان سیاست مماشات تنها به جنگی عمومی منجر می‌شود که معمولاً لطماتی برای دموکراسی‌ها دربر دارد، اما نمایش قدرتمندانه زور و مصمم‌بودن می‌تواند متجاوزان را دلسرد کرده و در بلندمدت به حفظ صلح کمک کند. اینکه چه جنبه‌هایی از وضعیت آسیای جنوب شرقی در دهه ۱۹۶۰ واقعاً با وضعیت در اروپای دهه ۱۹۳۰ شباهت داشت، جای بحث دارد؛ اما تشبیه مزبور بخشی مهم از محیط روانشناختی بود که سیاستگذاران در قالب آن هدفها و اقداماتشان را تنظیم کردند.[۱۴]

تا اینجا بر نقشی که ویژگی‌های ادراکی و ایستاری سیاستگذاران می‌تواند در تنظیم و اجرای سیاست ایفا کند، تأکید داشته‌ایم. اما درباره دیگر جنبه‌های شخصیتی چه باید گفت؟ البته شخصیت مفهومی مبهم است. از لحاظ تحلیل سیاست خارجی می‌توانیم سه مفهوم جداگانه را درنظر بگیریم: ۱. مهارتهای سیاستگذاری، ۲. ویژگی‌های شخصیتی که فرد را آماده اتخاذ برخی شیوه‌ها در شرایطی معین می‌نماید، و ۳. ویژگی‌های آسیب‌شناختی.* هر یک از این مفاهیم ممکن است تأثیری مهم بر انتخاب انواع اقدامات در وضعیتهای سیاستگذاری داشته باشد.

آشکار است که مردم مهارتها یا استعدادهای گوناگونی برای انجام انواع کارها دارند. از

---

۱۴. روی‌هم‌رفته، همه این اجزاء- یعنی ایستارها، ارزشها، باورها، ایدئولوژی‌ها و تشبیهات- را می‌توان «قانون عملی» Operational Code نامید. مفهوم قانون عملی را آلکساندر جرج عرضه داشته است. به این اثر وی مراجعه کنید:

«The ‹Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making", *International Studies Quarterly*, 13 (1969), pp. 190-222.

در مورد کاربرد این راهیافت بنگرید:

Ole R. Holsti, "The, Operational Code' Approach to the Study of Political Leaders: John Foster Dulles' Philosophical and Instrumental Beliefs," *Canadian Journal of Political Science*, 3 (1970), pp. 123-57.

*. Pathological Traits.

دیدگاه تحلیل سیاست خارجی آنچه ممکن است میان سیاستگذاران تفاوت ایجاد کند ویژگی‌هایی چون تساهل یا عدم تساهل* در برابر نقطه‌نظرهای مخالف، توانایی به خاطرسپردن، توانایی تشخیص اطلاعات اساسی از میان مطالب بی‌اهمیت، توانایی خوب فکرکردن در شرایط توأم با فشار زیاد و مانند آن می‌باشد. کشف پیوندهای موجود میان این مهارتها و انتخابهای سیاسی خود محتاج کتاب جداگانه‌ای است. در وضعیتهای پرخطر احتمال دارد سیاستگذارانی که مشهورند به هنگام انتخاب، شقوق گوناگون را بدقت بررسی می‌کنند و خونسردند، بیش از سیاستگذارانی که معروف‌اند رفتارهای آنی دارند، مبتکرند، و در برابر نقطه‌نظر مغایر گمانهایشان بی‌تفاوتند، مورد تحسین قرار می‌گیرند. البته فرض این است که سیاستهای موفق‌تر و مطمئن‌تر حاصل کنکاشهای دسته نخست از سیاستگذاران است تا دسته دوم. با این وجود برخی چهره‌های جهانی و تاریخی مانند آدلف هیتلر که به داشتن رفتار آنی و بدون تأمل معروف هستند، دست‌کم در کوتاه‌مدت موفقیتهای شگفت‌انگیزی در سیاست خارجی به دست آورده‌اند.

تحقیقی که اخیراً به عمل آمده نشان می‌دهد که تمایل به اتخاذ بعضی تصمیمات سیاست خارجی، متأثر از برخی ویژگی‌های شخصیتی است. مطالعه لوید اتریج در مورد مقامات حکومتی آمریکا و رؤسای جمهوری و وزرای امور خارجه پیشین این کشور بخوبی ثابت می‌کند که بعضی از انواع تصمیمات ویژگی‌های شخصیتی را منعکس می‌سازند.[15] در مورد سیاستگذاران سطح بالا، تحقیق مزبور این نتیجه را به دست داد که افراد دارای شخصیت «شدیداً تحکم‌کننده»** و درونگرا*** خیلی بیشتر احتمال دارد که در بحرانهای بین‌المللی از اتخاذ

---

*. Tolerance/ Intolerance.

15. Lloyd Etheredge, *A World of Men: The Private Sources of American Foreign Policy* (Cambridge: MIT Press, 1978).

** High dominance.

***. Introvert.

«سیاستهای سرسختانه»* جانبداری کنند تا آنانی که به‌عنوان شخصیتهای کمتر تحکم‌کننده** و «برونگرا»*** توصیف می‌شوند.

در سطحی احساسی‌تر، برخی ابراز داشته‌اند که دست‌کم شیوه**** تصمیم‌گیری لیندون جانسون و گاه اقداماتی که دستور انجام آنها را داده بود، احساس عمیق ناامنی وی را منعکس می‌ساختند. ناتوانی او در تعدیل سیاستهایش در ویتنام با وجود اطلاعات مغایری که به وی می‌رسید تاحدی به خاطر شخصی‌شدن جنگ برای او بود. ویتنام جنگ او بود که در آن سربازانش به دست دشمن شخصی او یعنی هوشی‌مین Ho Chi Minh به قتل می‌رسیدند.[۱۶] خلاصه اینکه تمایل قوی به شخصی‌کردن، توجه به شقوق گوناگون را تقلیل می‌دهد، سیاستگذار را به چسبیدن به طرز عملی خاص- بی‌توجه به میزان عدم کارآیی آن- ملزم می‌سازد. همچنین می‌توان ابراز داشت که برخی از انواع شخصیتها در قیاس با دیگران، آمادگی بیشتری برای قبول خطر دارند.

سرانجام نویسندگانی که سابقه روانشناختی سیاستگذاران را به رشته تحریر درمی‌آورند ابراز داشته‌اند که در برخی اوضاع و احوال انتخابهای سیاسی ممکن است منعکس‌کننده نیازهای عمیق شخصی باشند که در زمان انتخاب برحسب منافع ملی توجیه شده‌اند. اکثر کارشناسان موافقند که استالین از جنون سوءظن***** و بیماری احساس ناامنی رنج می‌برد. شاید بتوان برخی از رفتارهای سیاست خارجی او- مانند عدم تمایلش به تأیید احتمال تهاجم آلمان نازی به روسیه علی‌رغم وجود اطلاعات بسیار زیاد در مورد وقوع این حمله در آینده- را به عنوان نمودی از

*. Hard Line Policies.

**. Low Dominance.

***. Extrovert.

****. Style.

16. David Halberstam, *The Best and the Brightest* (New York: Random House, 1972).

*****. Paranoia.

اختلال شخصیتی، به بهترین وجه درک کرد (مسئولیت استالین در کشتارهای دسته‌جمعی سالهای دههٔ ۱۹۳۰ و تمایلش به اینکه در پس هر چیز توطئه‌ای را مشاهده کند، آشکارا به شرایط آسیب‌شناختی* او مربوط می‌شد). همچنین برخی جنبه‌های رفتار هیتلر را می‌توان برحسب علائم آسیب‌روانی درک کرد.[۱۷]

اما درباره نخست وزیر کنونی سوئد یا وزیر امور خارجه ژاپن یا وزیر دفاع بلژیک چه می‌توان گفت؟ آیا امروزه می‌توان الگوهای اصلی سیاست خارجی و دفاعی این کشورها را برحسب ویژگی‌های شخصیتی تصمیم‌گیرندگان سیاسی اصلی آنها به بهترین وجه درک کرده توضیح داد؟ پاسخ بوضوح منفی است. نمونه‌های فوق‌الذکر تقریباً همه از میان اشخاصی برگزیده شده‌اند که در کشورهای بزرگ به هنگام وضعیتهای بحرانی اقتدار نامحدودی داشته‌اند. در مواردی که مسئله سیاسی به موضوع کم‌خطرتری مربوط می‌گردد یا از مباحثات قابل ملاحظه دیوانسالارانه ناشی می‌شود و یا نیازهای ملی کشور نسبتاً کوچکی را منعکس می‌سازد، دیگر انواع توضیحات مؤثرتر خواهند بود. ویژگی‌های شخصیتی گوناگون (از جمله متغیرهای ادراکی) را مورد بحث قرار داده‌ایم زیرا در برخی وضعیتها که در قالب فرضیه‌های زیر بیان می‌شوند،امکان تشریح هدفها یا اعمال سیاست خارجی را به‌گونه‌ای بی‌چون‌وچرا فراهم می‌آورند.

۱. بیشترین احتمال وجود دارد که متغیرهای مربوط به ویژگی‌های فردی** در موارد زیر بخش مهمی از سیاست خارجی را توضیح دهند:

---

* Pathological canditions.

۱۷. در میان مهمترین تلاشهای به عمل آمده در این نوع تحلیلها می‌توان به نوشته‌های زیر اشاره کرد:
Alexander and Juliete George, *Woodrow Wilson and Colonel House:A Personality Study* (New York: John Day, 1956); Arnold Rogow, *James Forrestal: A Study of Personality, Politics, and Policy* (New York: Macmillan, 1963); and Joseph de Rivera, *The Psychological Dimensions of Foreign Policy*(Columbus, Ohio: Charles E. Merrill, 1968).

**. Idiosyncratic variables.

الف) یک رهبر یا معدودی از رهبران مهم خط‌مشی را تعیین کنند؛ ب) دیوانسالاری وجود نداشته باشد؛ پ) افکار عمومی به‌طور سنتی نقش ناچیزی در محدودکردن میدان انتخابهای قوه مجربه ایفا نماید؛ ت) نیازهای ملی مجبورکننده دخالت نداشته باشند؛ و ث) نظام بین‌المللی نسبتاً پراکنده باشد.

۲. تصمیمات و اقدامات «پرخاشگرانه» سیاست خارجی را به احتمال زیاد کسانی اتخاذ می‌کنند و دستور اجرای آنها را می‌دهند که دارای ویژگی‌های شخصیتی زیرند:

الف) درون‌گرا یا تحکم‌کننده؛ ب) دارای تمایل بسیار به قبول خطر؛ پ) متمایل به تقسیم بازیگران سیاست خارجی به خوب یا بد، قابل اطمینان یا غیرقابل اطمینان و مانند آن؛ ت) احساس ناامنی شخصی همراه باشد شرایطی چون محرومیت جنسی؛ و ث) دارای نیاز فراوان به کسب اعتبار. به جرأت می‌توان گفت کسانی که ویژگی‌های شخصیتی‌شان در نقطه مقابل موارد اشاره شده قرار دارد، به احتمال زیاد «کبوترها»* هستند.

خواننده ممکن است مایل باشد فرضیه‌های دیگری عرضه دارد. نکته مهم قابل ذکر آن است که قطع‌نظر از اینکه انتساب سیاست به شخصی واحد تا چه اندازه از لحاظ احساسی اقناع‌کننده باشد، عوامل دیگری نیز می‌توانند دخالت داشته باشند که شاید حتی توضیحی جامع‌تر به دست دهند. ذیلاً نیازهای سیاسی سیاستگذاران اصلی رابررسی می‌کنیم.

تحلیل‌گران مطبوعات و ناظرانی که دستی از دور بر آتش دارند، اغلب توضیحاتی در مورد سیاست خارجی ارائه می‌دهند که بر نیازهای سیاسی داخلی یک رئیس جمهوری، کمیسر یا نخست وزیر تأکید دارد. این در حالتی است که یک رهبر به منظور افزایش شهرت داخلی یا ازدیاد نفوذش بر قوه قانونگذاری، دست به ماجراجویی خاصی در سیاست خارجی می‌زند. دست‌کم در ایالات متحده مطالعات به عمل آمده نشان می‌دهند که هر حرکتی در سیاست خارجی، اعم از دست‌زدن به ابتکاری جدید، انجام سفری به خارج یا صدور اعلامیه‌ای مهیج یا

---

*. Doves.

مانند آن، احتمال دارد بر تعداد کسانی که می‌گویند رئیس جمهوری کار خوبی می‌کند، بیفزاید.[۱۸] در بهار سال ۱۹۸۱، محبوبیت ائتلاف لیکود Likud مناخیم‌بگین در اسرائیل پس از موضعگیری سرسختانه وی در مورد استقرار موشکهای سام سوری در لبنان که می‌توانستند هواپیماهای شناسایی اسرائیل را سرنگون کنند، بنحو چشمگیری افزایش یافت (این امر بدان معنی نیست که بگین تنها به مسائل سیاسی داخلی توجه داشت که در این صورت توضیح یک‌بُعدی دیگری خواهد بود). در حالی‌که مسائل سیاست خارجی بندرت نتیجه انتخابات کشور را تعیین می‌کنند و موضوعاتی که پیوند بیشتری با منابع اقتصادی دارند معمولاً چشمگیرترند، اما جای تردید اندکی وجود دارد که بعضی از تصمیمات مهم سیاست خارجی به منظور ایجاد حداکثر تأثیر در داخل برنامه‌ریزی می‌شوند و در برخی موارد عمدتاً با هدف بهبود آینده سیاسی رو به زوال رهبری اتخاذ می‌گردند.[۱۹]

ساختارهای داخلی و سیاست خارجی

نیازها، ارزشها و سنتهای دیوانسالارانه

اغلب به‌نظر می‌رسد که شرایط خارجی، ویژگی‌های شخصیتی و ایدئولوژی توضیحات

18. John E. Mueller, *War, Presidents and Public Opinion* (New York: John Wiley, 1973).

۱۹. این وضعیت مسائلی جدی برای تاریخ‌نگاران به‌وجود می‌آورد. سیاستگذاران ممکن است به حالت افکار عمومی، شرایط خارجی یا تعهداتی که می‌بایست انجام شوند، به‌عنوان دلایل اقدامات خود اشاره کنند، در حالی که در باطن، مهمترین ملاحظه یا شق مطرح در تعیین وضعیت همانا علاقه آنان به حیثیت و اعتبار سیاسی خود می‌باشد. از آنجا که چنین ملاحظاتی (حتی در خاطرات) بندرت بیان می‌شوند، دشوار می‌توان با اطمینان رابطه‌ای میان انگیزه‌های باطنی و سیاستهای عمومی برقرار ساخت. این مشکل نیز وجود دارد که رهبران به مخاطبین مختلف در زمانهای متفاوت دلایل گوناگونی برای اقداماتشان ارائه می‌دهند. برای مثال، موسولینی در مواقع مختلف دست‌کم بر سه دلیل یعنی حیثیت شخصی، مبارزه با کمونیسم و منافع استراتژیک ـ بر تصمیم خود به مداخله در جنگ داخلی اسپانیا تأکید ورزید. بنگرید:

Hugh Thomas, *The Spanish Civil War* (London: Eyre & Spotiswoods, 1961), pp. 226-27; Franklin Weinstein, "The Uses of Foreign Policy in Indonesia: An Approach to the Analysis of Foreign Policy in the Less Developed Countries," *World Politics*, 24 (April 1972), pp. 356-81.

سیاسی در مورد تصمیمات و اعمال حکومتها را به دست می‌دهند. می‌توان پذیرفت که پاسخ حکومت شوروی به افزایش زیاد هزینه‌های نظامی آمریکا، مقداری افزایش هزینه در برنامه‌های نیروهای مسلح خودش خواهد بود. صف‌آرایی موشکهای شوروی را اساساً می‌توان به منزله پاسخی به طرفهای نظامی آمریکا تلقی کرد. اما اینکه چه میزان افزایش در بودجه دفاعی و چه نوع سلاحهایی مورد تأکید قرار خواهند گرفت، با بررسی روندهای دیوانسالارانه و سیاسی در اتحاد شوروی بهتر قابل تحلیل یا توضیح خواهند بود.

از این‌رو در بسیاری موارد درک کامل اهداف، تصمیمات و اعمال باید بر الگویی از سیاستگذاری متبنی باشد که پیچیده‌تر از الگویی است که سیاستگذاران را به‌عنوان کسانی توصیف می‌کند که وسایل را به دقت با اهداف تطبیق می‌دهند، نیّات دولتهای دیگر را ارزیابی می‌نمایند و به شرایط یا حوادث معینی در خارج پاسخ می‌گویند. انتخابها معمولاً در یک چارچوب دیوانسالارانه- سیاسی صورت می‌گیرد. گراهام آلیسون خاطرنشان می‌سازد که اگر درباره اهداف، تصمیمات و اعمال به‌عنوان نتیجه چانه‌زنی میان کارگزاری‌های مختلف حکومت، که تحت تأثیر سنتهای تشکیلاتی و همین‌طور اختلافات دیوان‌سالارانه بر سر صلاحیت آن کارگزاری قرار دارند، تأمل کنیم، آنگاه واقعیات مهمی که ممکن است در الگوی «منطقی» سیاستگذاری نادیده گرفته شوند، احتمالاً نمایان گردند.[۲۰] به دیگر سخن، سیاستگذاران وضعیت را نه‌تنها برحسب شرایط خارجی، بلکه همچنین برحسب آنچه از لحاظ دیوانسالارانه عملی است، تعیین می‌کنند. آنان از کارگزاری‌های گوناگون حکومت اطلاعات را دریافت می‌کنند و شقوقی را که بررسی می‌نمایند اغلب آنهایی هستند که کارمندان پایین‌دست دوایر مختلف

---

20. Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review*, 63 (1969), pp. 689-718; Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and some Policy Implications," in Raymond Tanter and Richard H. Ullman, eds., *Theory and Policy in International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1972), pp. 40-79.

حکومت تنظیم کرده و مورد بحث قرار داده‌اند. بنابراین، نحوهٔ نگرش سیاستگذاران عالی‌رتبه به یک مسئله خاص و شقوقی که در نظر می‌گیرند، تاحدی ملقمه‌ای است از دو جریان. نخست اینکه دیوانسالاران وضعیت را چگونه مشخص ساخته‌اند و دیگر اینکه با در نظر گرفتن رقابتهای تشکیلاتی و سنتهای دیوانسالارانه، به چه موضعگیری‌هایی رسیده‌اند. لذا می‌توان بروندادهای سیاسی را به‌عنوان نتیجه کش و واکشهای سیاسی در عرصه دیوانسالاری توصیف کرد.

بسته به کشور و اوضاع و احوال، درجه تأثیر خصوصیات دیوانسالارانه بر سیاستگذاری شدیداً متفاوت است. سیاستی که طی یک دوره زمانی در تشکیلات اداری حکومت بریتانیا شکل می‌گیرد، ممکن است با تصمیم معدود رهبران یک کشور کوچک جدیدالاستقلال که به زحمت یک وزارت امور خارجه دارد، تفاوت مهمی داشته باشد. به گفته هنری کیسینجر امروزه سه شیوه مهم سیاستگذاری وجود دارد: ۱. فره‌مند- انقلابی*، ۲. ایدئولوژیک، و ۳. دیوان سالارانه- مصلحت‌گرایانه.**[۲۱]

در شیوه نخست هدفهای بلندمدت که بر بازسازی نظام بین‌المللی یا نظامهای فرعی منطقه‌ای تأکید می‌ورزند، در اولویت قرار دارند. این مقاصد برای بنانهادن آینده‌ای نو هستند و نه صرفاً ایجاد تغییرات جزئی در محیط بین‌المللی. در مراحل اولیه استقلال می‌توان این هدفها را عمدتاً به‌مثابه تلاشی برای تحقق رویاها و آرزوهای رهبران انقلابی، که از حمایت جنبشهای نیرومند ناسیونالیستی برخوردارند، تلقی کرد. در این دولتها دیوانسالاری ضعیف، ساده و فاقد سنت است. بنابراین اهداف، تصمیمات و اعمال عمدتاً منعکس‌کننده افکار و آرمانهای افرادی هستند که اغلب رهبران جنبشهای ناسیونالیستی انقلابی محسوب می‌شوند.

در شیوه سیاستگذاری مبتنی بر ایدئولوژی، آنگونه که امروزه بیشتر دولتهای

---

*. Charismatic- Revolutionary.

**. Bureaucratic- Pragmatic.

21. Kissinger, *American Foreign Policy* (New York: Norton, 1969), pp. 17-43.

سوسیالیستی عمل می‌کنند، سیاست تنش مستمری را منعکس می‌سازد که میان عناصر دیوانسالار دارای راههای سنتی مختص خود برای پرداختن به مسائل از یک‌سو، و سنتهای انقلابی قدیمی‌تر که بر اهداف بلندمدت و اقدامات خارجی مستلزم قبول خطر بسیار تأکید می‌ورزند از سوی دیگر، وجود دارد.

مشخصات شیوه دیوانسالارانه. مصلحت‌گرایانه سیاستگذاری عبارتند از: ۱. داشتن ایستاری انفعالی در برابر محیطی که در آن سیاست عمدتاً بر پایه پاسخ به وضعیتهای خارجی شکل می‌گیرد تا براساس ابتکاراتی برای تغییر در روابط موجود مبتنی بر قدرت، ۲. وجود طرز تفکری که می‌پذیرد همه حوادث «مسائلی» را به‌وجود می‌آورند که می‌توان آنها را با سخت‌کوشی و دادوستدهای مبتنی‌بر چانه‌زنی دیپلماتیک حل کرد و ۳. وجود تقسیم کار شدید با تأکید بر تخصص. هر «مسئله» را کارشناسان اداری مختلف مفصلاً مطالعه می‌کنند، برای روشن‌شدن موضوع داده‌های بسیاری گردآوری می‌شود و سرانجام توصیه‌های رسمی ارائه می‌گردد که منعکس‌کننده سنتهای تشکیلاتی و تمایلات کارگزاری‌های مختلف حکومت است. هنگامی که هدفها تعیین و سلسله اقدامات مشخص می‌گردند، دیدن جای پای فردی خاص در پروژه بسیار دشوار است. از نظر کیسینجر «نتیجه کار بیشتر به فشار یا ترغیب مدافعان گروههای دیوانسالاری که رقیب یکدیگرند بستگی دارد تا به مفهوم مقاصد کلی تنظیم‌شده.»[۲۲]

ذکر نمونه‌هایی در مورد خط‌مشی‌هایی که به دنبال چانه‌زنی طولانی میان کارگزاری‌های حکومت نمایان می‌شوند دشوار نیست. «طرح حکومت ریگان برای حوزه کارائیب» جهت کمک به تخفیف برخی از مشکلات اقتصادی فراروی کشورهای آمریکای مرکزی و حوزه کارائیب و همین‌طور پیشدستی بر شکل‌گیری جنبشهای انقلابی، مانند جنبشهای فعال در السالوادور و نیکاراگوئه، تنظیم شد. اما همه کسانی که در تنظیم برنامه مزبور مشارکت داشتند به هدفها یکسان نمی‌نگریستند. یا کسانی که طرف مشورت قرار می‌گرفتند در مورد وسایل مناسب

22. *Ibid.*, p. 40.

رویارویی با «مسئله» اتفاق‌نظر نداشتند. برنامه نهایی همانا منعکس‌کننده فشارهای کنگره و چانه‌زنی میان کارگزاری‌های حکومت و همچنین اظهارنظر حکومتهای حوزه کارائیب و آمریکای مرکزی بود. این برنامه اساساً ترکیبی از منافع، اهداف و ایستارهای مختلف بود. برای درک اینکه چرا این برنامه مهم بدین صورت درآمد توضیحاتی که تنها بر شرایط منطقه مزبور یا گرایشهای ریگان یا شولتز، در مقام وزیر امور خارجه، تأکید دارند ناکافی خواهند بود. به‌علاوه باید توجه داشت که این برنامه در وضعیتی شکل گرفت که فرصت کافی وجود داشت، امکان برنامه‌ریزی و انجام مطالعات ستادی فراهم بود و بسیاری از «بازیگران» می‌توانستند طرف مشورت قرار گیرند. خلاصه اینکه محیط تصمیم‌گیری به‌گونه‌ای چشمگیر با وضعیت بحرانی تفاوت داشت.

در دولتهایی که دارای تشکیلات اداری بسیار توسعه‌یافته در امور خارجی هستند، امکانات نامحدودی برای دوایر وزارت امور خارجه، تشکیلات نظامی یا سازمانهای جاسوسی وجود دارد که اقداماتی را مستقل از رهبری سیاسی عالی‌رتبه به عمل می‌آورند. هنگامی که دیوانسالاران عمداً درصدد تحمیل راه‌حلهای خاص خود برای مسئله برمی‌آیند و می‌کوشند رهبری عالی‌رتبه را از جریان برنامه‌ها و اقدامات مطلع نسازند، این وضعیت مشکل را به وجود می‌آورد. در تاریخ جدید موارد بسیاری به چشم می‌خورد که سیاست اساساً تحت تأثیر اقدامات دیوانسالارانه قرار گرفته است، شاید هیچ‌یک از آنها آثاری فاجعه‌آمیزتر از واقعه ۱۹۱۴ نداشتند. در این زمان، مقامات نظامی و دیپلماتیک آلمان گامهایی را برای تحریک اتریش به جنگ علیه صربستان برداشتند و عمداً قیصر آلمان را از فعالیتهای خود بی‌اطلاع نگاه داشتند، بدون اینکه در مورد حرکتهای دیپلماتیک مختلف انگلستان برای تخفیف تشنجات و حفظ صلح سخنی به میان‌آورند.

در مواردی که یک رهبر عالی‌رتبه هدفی را تعیین یا دستور اجرای اقداماتی را صادر می‌کند، نوع دیگری از خط‌مشی به‌عنوان حاصل چانه‌زنی دیوانسالارانه یا پنهانکاری تنها

به‌منظور کارشکنی در این هدف یا اقدامات یا به فراموشی‌سپردن آنها درقرطاس‌بازی، ایجاد می‌شود. این امر بدان معنی نیست که این خط‌مشی‌ها همواره «بد» باشند، زیرا اغلب، همانند مورد روابط آمریکا-کانادا، دیوانسالاران دو کشور ممکن است برای جلوگیری از «شعله‌ورشدن» یک اختلاف توافق ضمنی داشته باشند، اختلافاتی که اگر قرار باشد رهبری عالی‌رتبه به آن بپردازند احتمال دارد به جدایی آشکار میان دو حکومت منجر شود.[۲۳]

حتی هنگامی که با سیاستگذاران عالی‌رتبه در مورد تمامی تصمیمات مهم به‌طور کامل مشورت می‌شود، ارزشهای دیوانسالارانه یا باورها، ایستارها و تصورات فردی برخورد پیدا می‌کنند. وزرای امور خارجه برای انجام اقدامات و استفاده از حقوق ویژه خود، تاحدی به لحاظ محدودیتهای ناشی از قانون اساسی و عرف، تاحدی به خاطر موضعگیری سیاسی کلیشان دربرابرسیاستگذاران دیگر و همین‌طور تاحدی به واسطه انتظاراتشان از چیزی که برای یک وزیر امور خارجه رفتار دولت محسوب می‌شود، محدود می‌گردند. قطع‌نظر از اینکه شخصیت وزیر امور خارجه چقدر قوی باشد، او همواره زیر نفوذ دیوانسالاری خواهد بود، اعم از اینکه به حفظ خط‌مشی‌های موافق با شکلهای سنتی رفتار، تکیه بر منابع اطلاعاتی تشکیلاتی یا مقاومت خاص‌تر سیاستگذاران رده‌پایین‌تر در برابر ابداعات ماهوی یا شکلی وزیر امور خارجه، نیاز باشد یا نه. هر کسی که در تشکیلات بزرگ کار کرده باشد آموخته است که نقطه‌نظرها و باورهای شخصی یک فرد هر چه باشند، وی با فشارهای شدیدی برای تطبیق آنها با هنجارهای گروه روبه‌رو است.

---

۲۳. در حکومت آمریکا بیش از ۱۶۰ کمیته متشکل از دوایر و کارگزاری‌های مختلف، در زمینه سیاست خارجی وجود دارد. بنگرید:

Kenneth Thompson, *Political Realism and the Crisis of World Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960), p. 124.

برای مطالعه این بحث که رئیس جمهوری جز در مواقع بحران، اسیر واقعی دستگاه دیوان‌سالاری است، بنگرید:

Donald Lampert, "Issues for Global Actors: The U.S.A.," in *Issues in Global Politics*, eds., Gavin Boyd and Charles Pentland (New York: The Free Press, 1981), pp. 49-66.

تحت چه اوضاع و احوالی، روندهای اداری و ارزشها، نیازها و سنتهای تشکیلاتی احتمالاً نقشی مهم در تعیین و اجرای اهداف دارند؟ نخست، در مواردی که رهبری سیاسی عالی‌رتبه ضعیف یا بی‌ثبات است، تشکیلات اداری مهم دولت ممکن است با توجه به نیازها، ارزشها و سنتهای خود مجبور به سیاستگذاری شوند. دوم، بیشتر مراودات غیرمهم میان دولتها را رده‌های پایین‌تر تشکیلات سیاستگذاری، اغلب بدون دستور صریح وزیر امور خارجه یا رئیس دولت، تنظیم می‌کنند. درخصوص مسائل عادی، خط‌مشی‌های اداری سنتی و روشهای استاندارد مجری بیش از دستور مافوق راهنمای اصلی اقدام است. وزارت امور خارجه آمریکا روزانه حدود ۲۳۰۰ تلگراف از مقامات دیپلماتیک و کنسولی خود در خارج دریافت می‌کند که در آنها اطلاعاتی ارائه می‌گردد، دستورالعملهایی خواسته می‌شود و برای اتخاذ تصمیمی مشخص در زمینه مورد نظر کسب تکلیف می‌گردد، اما از این تعداد عظیم مکاتبه، وزیر امور خارجه آمریکا فقط ۲۰ الی ۳۰ مورد، یعنی حدود ۲ درصد آنها را می‌خواند. وزارت امور خارجه این دولت نیز روزانه تقریباً ۳۰۰۰ تلگراف ارسال می‌دارد که بسیاری از آنها هدفها را توضیح داده و دستورالعمل اجرای سیاستهای طراحی‌شده را ابلاغ می‌کنند. از میان این تلگرافها، وزیر امور خارجه آمریکا فقط ۶ مورد و رئیس جمهوری تنها یک یا دو مورد از مهمترین مکاتبات را که به دفترش فرستاده می‌شود، مطالعه می‌کند.[۲۴] نتیجه این نوع سیستم ارتباطی روشن است: در مورد مسائل عادی و غیرمهم (حتی اگر تصمیمی بد در این موارد به بحرانی دیپلماتیک منجر شود)، کارشناسان و مقامات رده‌پایین‌تر تشکیلات سیاستگذاری، با توجه به

---

۲۴. اظهارات دین راسک Dean Rusk وزیر امور خارجه در برابر یک کمیته فرعی سنای آمریکا که در مجله زیر نقل شده است:

Time, 83, N. 4 (January 24, 1964), p. 19.

همچنین بنگرید:

"U.S. Foreign Policy: A Discussion with Former Secretaries of State," *International Studies Notes*, 11 (Fall 1984), p. 11.

ارزشها، نیازها و سنتهای خود، و اغلب از طریق پیوندهای غیررسمی با دیوانسالاران کشورهای دیگر، هدفهای خاص را تعیین می‌کنند. مقامات عالی‌رتبه کلاً تنها به ترسیم خطوط اصلی اهداف و نه توضیح مختصات و یا جزئیات وسایل اجرای آنها می‌پردازند. همانگونه که جوزف فرانکل اشاره می‌کند، مقامات عالی‌رتبه در سلسله مراتب سیاستگذاری، از اطلاعاتی که محیط خارجی را به تفصیل توصیف می‌کنند، فاصله بسیار دارند.[۲۵]

در یک بحران هنگامی که تصمیمات دارای نتایج مهم باید بسرعت اتخاذ گردند، اثر روندهای دیوانسالارانه ممکن است بنحو قابل ملاحظه‌ای تقلیل پیدا کنند. در این شرایط معدودی افراد مهم که در عالی‌ترین رده مسئولیت و قدرت قرار دارند، معمولاً جمع می‌شوند تا استراتژی‌ها و پاسخهای لازم به مسئله یا تهدیدی راکه با آن روبه‌رو هستند، مشخص کنند. در این حالت فرصتی برای انجام مشورتهای مفصل، تهیه گزارشهای مختلف در مورد چگونگی موضعگیری یا تحلیل کامل وضعیت و زمینه‌های قبلی آن وجود ندارد. از آنجاکه عامل فوریت برجسته‌ترین جنبه تعیین وضعیت است، تصمیمات عمدتاً باید بر مبنای اطلاعات موجود، شایعات وارسی‌نشده و نقطه‌نظرهای مشاوران عالی‌رتبه مبتنی باشد.[۲۶] در چنین شرایطی ایستارها، ارزشها، باورها و تصورات فردی سیاستگذاران طراز اول، در تعیین وضعیت، انتخاب پاسخها و هدفها و اجرای سیاستها، اهمیت ویژه می‌یابد.

نیازهای اجتماعی و خصوصیات ملی

برخی اهداف، تصمیمات و اقدامات سیاست خارجی برای تأمین نیازهای کلی اجتماعی و پیشبرد منافع مشخص‌تر گروههای داخلی، احزاب سیاسی و سازمانهای اقتصادی

---

25. Frankel, *The Making of Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1963), p. 96.

26. Richard C. Snyder and Glenn D. Paige, "The United States Decision to Resist Aggression in Korea," in *Foreign Policy Decision Making*, eds. Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin (New York: The Free Press, 1962).

تنظیم و اتخاذ می‌گردند. برای مثال در میانه سده نوزدهم حکومت بریتانیا علاقه اندکی به ایجاد مستعمرات نشان می‌داد. اما در دهه ۱۸۹۰، انجمنهای تبشیری*، کاشفین، شرکتهای تجاری و ماجراجویان نظامی نظر خود را بر احزاب سیاسی و حکومتها تحمیل کردند تا برای ایجاد محیطی امن جهت انجام فعالیتهایشان، مستعمرات و تحت‌الحمایه‌هایی در آفریقا به‌وجود آوردند. حکومت بریتانیا تاحدی برای مقابله با رقابتهای فرانسه و آلمان، ملاحظات حیثیتی و سماجت گروههای فشار، سرانجام گسترش امپراتوری را به صورت یک هدف رسمی سیاست خارجی درآورد. منافع بعضی از گروههای خصوصی تنها می‌تواند با اقدامات حکومت در قبال دولتهای دیگر تأمین گردد. اگر گروههای مزبور در تحریکات خود موفق گردند برای حفظ منابع خود می‌توانند با تقاضای صرف وقت و توجه رسمی، حمایت دیپلماتیک، استفاده از بودجه عمومی و گاه کاربرد نیروی مسلح، موافقت رسمی سیاستگذارانی را جلب کنند که این منافع خصوصی را در سطح اهداف جمعی قرار می‌دهند. نمونه‌های متداول این نوع اقدامات هنگامی است که یک حکومت به خاطر منافع یکی از مؤسسات تجاری یا صنایع خود، درخصوص انعقاد یک موافقتنامه تعرفه با دولت دیگری به مذاکره می‌نشیند یا برای حفظ اموال و سرمایه‌های اتباع یا مؤسسات تجاری خود، در کشور دیگر دخالت دیپلماتیک یا نظامی می‌کند.

مهمتر اینکه، ویژگی‌های جغرافیایی، جمعیتی و منابع یک کشور به پدیدآمدن آن دسته از نیازهای اجتماعی و اقتصادی عمومی کمک می‌کنند که آنها را تنها می‌توان از طریق مراوده با دیگر دولتها تأمین نمود. شرایط ممکن است چنان روشن باشند که این ویژگی‌ها به‌عنوان عناصری مهم در تعیین وضعیت علناً مورد تأیید قرار نگیرند. اما تقریباً در هر هدف سیاسی یا اقدام دیپلماتیک به‌طور ضمنی اهمیت آنها مورد قبول قرار می‌گیرد. موقع جغرافیایی و ویژگی‌های پستی و بلندی‌های یک کشور، به‌عنوان اجزای بسیاری از موارد تعیین وضعیت، می‌توانند بیشترین اهمیت را داشته باشند، زیرا ثابت‌ترین عوامل به‌شمار می‌آیند. گرچه

*. Missionary Societies.

تکنولوژی جدید می‌تواند اهمیت سیاسی و اقتصادی خصوصیات جغرافیایی را تغییر دهد، اما بسیاری از این خصوصیات با ایجاد امکانات یا با قراردادن موانع بر سر راه آنچه در برنامه‌های داخلی و سیاست خارجی معقول دانسته می‌شوند، هنوز بر تعیین سیاستها اثر دارند. وسعت، جمعیت، توزیع منابع طبیعی، آب‌وهواو پستی و بلندی یک کشور با توسعه اقتصادی- اجتماعی آن، نیازهایش به‌کشورهای دیگر و همین‌طور دسترسی آن به سایر مناطق جهان ارتباط مهمی دارد. همچنین شرایط مذکور بیش از همه با سیاستهای نظامی و دفاعی پیوند می‌یابد. خصوصیات پستی و بلندی یک‌کشور، راههایی را برای تهاجم باز می‌کند و در عین‌حال بهترین خطوط دفاعی را نشان می‌دهد؛ ویژگی‌های اقتصادی و چگونگی توزیع منابع طبیعی میزان اتکای یک ملت به خود یا وابستگی آن به دیگران در زمان جنگ و صلح را تعیین می‌کند؛ و وضعیت آب‌وهوا برای انواع جنگهایی که می‌توان در منطقه‌ای خاص انجام داد یا محصولاتی را که می‌توان در آن منطقه کاشت محدودیتهایی به‌وجود می‌آورد.

وزیران امور خارجه بریتانیا و ژاپن آگاهند که کشورشان جزیره‌ای کوچک با جمعیتی زیاد است که نمی‌تواند محصولات غذایی کافی تولید کند و بنابراین برای حفظ سطح قابل قبول زندگی، به تجارت خارجی وابستگی شدید دارد. با در نظر گرفتن حفظ سطح زندگی و پاسخگویی به خواستهای امنیت اقتصادی و اجتماعی به‌عنوان هدفهای اساسی، برخی هدفهای سیاست خارجی مانند توسعه تجارت، به‌طور طبیعی از وضعیت اقتصادی و جغرافیایی نشأت می‌گیرند. عدم وجود مواد خام و مواد غذایی در این جزایر، ژاپن و انگلستان را ناگزیر می‌سازد که این مواد را وارد کنند. آنها برای واردکردن باید کالاهایی را برای صدور تولید کنند که بتوانند با تولیدات کشورهای صادرکننده دیگر رقابت نمایند. بنابراین ویژگی‌های جغرافیایی ژاپن و انگلستان، قطع‌نظر از اینکه شرایط خارجی چیست یا کدام حزب سیاسی یا وزیر امور خارجه بر سر کار است، به ایجاد منافع و هدفهای مستمر کمک می‌کند. این امر بدان معنی نیست که همه مردم تفسیر مشابهی از اهمیت شرایط جغرافیایی و اقتصادی به‌عمل می‌آورند یا هر دو حکومت

خاص، منافع مستمر شهروندانشان را دقیقاً از یک راه تأمین می‌کنند یا از این منافع دفاع می‌نمایند. در پاسخ به نیاز توسعه تجارت، حزب محافظه‌کار بریتانیا ممکن است این توسعه را با اعطای سوبسید به کالاهای صادراتی تشویق کند و یا حزب کارگر ممکن است بکوشد با تقلیل حجم واردات به این هدف تحقق بخشد. در سالهای دهۀ ۱۹۳۰، ژاپنی‌ها درصدد برآمدند با ایجاد «منطقه با هم خوشبخت آسیای شرقی اعظم» نیاز خود به منابع را تأمین کنند. آسیای شرقی منطقه‌ای نیمه‌مستعمره بود که می‌توانست مواد خام ارزان، بازار گسترده و امکان اسکان‌دادن جمعیت اضافی ژاپن را در اختیار آن کشور قرار دهد. هر چند پس از جنگ جهانی دوم، ژاپنی‌ها کوشیده‌اند با نوسازی توانایی‌های صنعتی، برنامه‌ریزی تولید کشاورزی و تنظیم برنامه‌های عظیم فروش صادراتی در بازارهای بین‌المللی، به نیازهای مستمر اقتصادی-اجتماعی خود پاسخ‌گویند.

نیازهای اجتماعی و اقتصادی را تنها به این دلیل می‌توان به بروندادهای سیاسی مرتبط ساخت که برخی احتمالات منطقی به‌نظر می‌رسند. در عصری که رفاه اقتصادی ارزش ملی درجه اولی است، می‌توان با یقینی منطقی پیش‌بینی کرد که یک دولت دارای منابع اندک بکوشند وارد جریان تجارت خارجی شود، و اگر این تجارت قطع گردد، سیاستگذاران وضعیت را تقریباً بحرانی توصیف کرده و اقداماتی به‌عمل آورند تا تجارت را دوباره برقرار سازند. به هرحال نمی‌توان گفت که در همه احوال رابطه مزبور حفظ خواهد شد زیرا ممکن است نیازها را به طرق گوناگون تعریف نمود. اما درباره دیگر ویژگی‌ها یا خصوصیات ملی به‌عنوان توضیح بروندادهای سیاست خارجی چه می‌توان گفت؟

بی‌ثباتی داخلی

طبق یکی از قدیمی‌ترین فرضیات، بی‌ثباتی یا آشفتگی داخلی با توسعه‌طلبی در خارج و رفتار دیپلماتیک خصمانه پیوند دارد. منطق این فرضیه آن است که حکومتها ممکن است

به‌منظور ایجاد وحدت ملی، دست به ماجراجویی‌های خارجی بزنند. به گفته کوینسی رایت فرمانروایان با ایجاد جنگ خارجی از آشوب داخلی جلوگیری می‌کنند.[27] در نظام معاصر، ناظران اغلب اظهار داشته‌اند که رهبران کشورهای در حال توسعه خصومتی قابل ملاحظه را نسبت به کشورهای غربی نشان می‌دهند یا برنامه‌های توسعه‌طلبانه را به‌عنوان وسیله‌ای برای غلبه بر چنددستگی‌های قومی، مذهبی و ایدئولوژیک یا منحرف‌کردن اذهان از این چنددستگی‌ها به اجرا می‌گذارند. به نظر کیسینجر، پهنه بین‌المللی برای اتخاذ اقدامات چشمگیر در سیاست خارجی که اجرای آنها در داخل ناممکن است، فرصتهایی به‌وجود می‌آورد[28] اما شواهد تاریخی تا چه حد این فرضیات را تأیید می‌کنند؟

ریچارد روزکرانس در مطالعه‌ای برمبنای تاریخ دیپلماسی اروپا از سال ۱۷۴۰ به بعد، نتیجه گرفته است که در حالی‌که بسیاری از جنگها و بحرانها به بی‌ثباتی یا آشفتگی داخلی ارتباط نداشتند، در موارد بسیار دیگری می‌توان نشانه احساس ناامنی نخبگان سیاسی را مشاهده نمود یا موارد مزبور را با چنین احساسی تشریح کرد.[29] اما این نشانه تنها به ما اجازه می‌دهد که بگوییم برخوردهای داخلی در حد یک احتمال به سیاست خارجی پرخاشگر منجر می‌شود.

روش دیگربررسی فرضیه مزبور آن است که رفتار تعداد زیادی از دولتها را برای دوره‌های کوتاهتر مطالعه کنیم. از این طریق می‌توانیم توجه خود را نه‌تنها به بازیگرانی که درگیر جنگ بوده‌اند- یعنی مسئله‌ای که به تاریخ دیپلماسی مربوط می‌شود- بلکه همچنین به تمام دولتها معطوف داریم. رُدلف جی رومل پیشگام تحقیقی گسترده بوده است که هدف آن یافتن پیوندهایی میان انواع خصوصیات ملی (مانند وسعت، تعداد همسایگان، ثروت و مانند آن) و رفتار ملی (مانند خشونت داخلی) از یک‌سو و ستیزه‌جویی در سیاست خارجی از سوی دیگر

27. Quincy Wright, *A Study of War*, 2nd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1965), p. 140.
28. Henry Kissinger, *American Foreign Policy: Three Essays* (New York: Norton, 1969), p. 41.
29. Richard N. Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics* (Boston: Little, Brown, 1963), pp. 304-5.

بوده است. روش به‌کار رفته در این نوع مطالعات جمع‌آوری داده‌ها در مورد خصوصیات و رفتار دولتهای واقع در یک نمونه وسیع تحت بررسی (معمولاً بیش از هفتاد دولت) برای دوره‌ای چندساله و انجام همین کار در مورد رفتار خارجی بوده است. داده‌های مربوط به خصوصیات و رفتار ملی از منابع آماری استاندارد جمع‌آوری می‌گردند، در حالی‌که داده‌های مربوطه به اعمال سیاست خارجی معمولاً از گزارشهای روزنامه‌ها گرفته می‌شوند. بنابراین داده‌های مربوط به متغیرهای مستقل و وابسته محتاج بررسی‌های آماری هستند.

این مطالعات تاکنون وجود پیوندهای مستحکمی را میان عوامل فوق‌الذکر آشکار نساخته‌اند. برای مثال مطالعه رومل نشان داده است که در بهترین حالت تنها یک رابطه بسیار ضعیف میان رفتار ستیزه‌جویانه خارجی و داخلی وجود دارد. برمبنای تحقیق او نمی‌توان این فرضیه را پذیرفت که حکومتها موضع پرخاشگرانه در روابط خارجی را معمولاً به‌عنوان وسیله‌ای برای مقابله با بی‌ثباتی داخلی اتخاذ می‌کنند.[۳۰] به هرحال، ریموند تانتر با قبول این امر که میان وقوع خشونت داخلی و تجلی آن در سیاست خارجی ممکن است فاصله زمانی وجود داشته باشد، قسمتی از کار رومل را تکرار کرد و خود داده‌های بیشتری به آن افزود. او به رابطه ضعیفی میان متغیرهای مورد بحث پی برد. تانتر با در نظرگرفتن سطح خاصی از آشفتگی داخلی در یک زمان مشخص، نتوانست به این نتیجه برسد که در یک یا دو سال بعد از این آشفتگی رفتار خارجی ستیزه‌جویانه، رشد قابل ملاحظه‌ای می‌یابد.[۳۱] میخائیل اسکراین با استفاده از داده‌های بسیار زیاد در مورد ۶۹ کشور برای دوره زمانی ۶۹ـ ۱۹۶۶، بررسی‌های بیشتری را در مورد ارتباط خصوصیات و رفتار با اعمال سیاست خارجی به عمل آورد. او با استفاده از داده‌های

---

30. Rudolph J.Rummel, "The Relationship between National-Attributes and Foreign Conflict Behavior," in *Quantitative International Politics: Insights and Evidence, ed.* J. David Singer (NewYork: Free Press, 1968), pp. 187-214.

31. Raymond Tanter,"Dimentions of Conflict Behavior Within and Between Nations, 1958-1960", *Journal of Conflict Resolution*, 10 (1966), pp. 61-62.

خود سه شیوه آماری مختلف را به کار گرفت، اما نتوانست دلیلی در مورد وجود رابطه میان بی‌ثباتی یا خشونت داخلی و سیاست خارجی ارائه دهد.[۳۲]

نوع رژیم

به هرحال، تا اینجا هیچ‌گونه تمایزی میان انواع دولتها قائل نشدیم. توضیح متداول دیگر در مورد پرخاشگری ملی بر این اصل مبتنی است که نوع رژیم سیاسی یا اقتصادی یک دولت می‌تواند نقشی تعیین‌کننده داشته باشد. استدلال می‌شود که نظامهای «بسته» می‌توانند پنهانکاری کنند و با ساختن افکار عمومی خیلی راحت‌تر قادرند حمایت عمومی گسترده را برانگیزند. افزون بر این، در یک نظام سیاسی توتالیتر یا خودکامه که تصمیم‌گیری در انحصار معدودی افراد رده بالا است که اغلب با تحلیلهای عینی از شرایط داخلی و خارجی فاصله دارند، احتمال می‌رود انگیزه‌های نیرومندی برای اتخاذ سیاستهای پرخطر یا صدور فرمان برای ایجاد تغییر ناگهانی در اهداف، نقشها، سمت‌گیری‌ها یا اعمال وجود داشته باشد. از آنجا که بسیاری از نظامهای دیکتاتوری بر بنیادهای ضعیف استوارند، رهبران عالی‌رتبه برای تحکیم مواضعشان ممکن است دست به ماجراجویی‌های خارجی بزنند. یا با استفاده از متغیرهای روانشناختی می‌توان استدلال کرد که در رژیمهای دارای رهبران فره‌مند، تصمیم‌گیرندگان می‌توانند از طریق اعمال خودسرانه قدرت، تلاش برای کسب حیثیت بین‌المللی، یا بزرگ جلوه‌دادن خود با نمایش قدرت نظامی و مسافرت به خارج، رضایت خاطر فردی قابل ملاحظه‌ای به دست آورند.[۳۳]

---

۳۲. اسکراین به این گرایش پی برد که ملتهای از لحاظ سیاسی کمتر پیشرفته، نسبت به ملتهایی که به بلوغ سیاسی رسیده‌اند، عموماً بیشتر حالت خصمانه دارند (ص ۴۳) و پیوندهای نیرومندی میان خصوصیات ملی گوناگون و میزان رفتار مبتنی بر همکاری وجود دارد. بنگرید:

Michael Skrein, "National Attributes and Foreign Policy Output: Tests for a Relationship," Support Study No. 4, World Event/Interaction Survey, Department of International Relations, University of Southern California, Los Angeles, June 1970 (Mimeo).

۳۳. بنگرید:

R. Barry Farrell, "Foreign Policies of Open and Closed Political Societies,in Approaches to

جاناتان ویلکن فلد با استفاده از داده‌های رومل و تانتر نشان داده است که روابط آماری میان رفتار ستیزه‌جویانه داخلی و خارجی در صورتی نمایان می‌گردد که نوع دولت، نوع برخوردهای داخلی و خارجی و فاصله زمانی در نظر گرفته شوند. بنابراین وی به این نتیجه رسید که در مورد دولتهای تمرکزگرا* (اغلب دولتهای یک‌حزبی و خودکامه) میان ۱. انقلابات، تعداد کسانی که در برخوردهای داخلی، تصفیه‌ها و اعتصابات عمومی کشته می‌شوند از یک‌سو و ۲. همه انواع رفتارهای ستیزه‌جویانه خارجی که پس از گذشت دوره‌ای یک یا دو ساله ظاهر می‌شوند از سوی دیگر، رابطه وجود دارد. اما در دولتهای «شخصیت‌گرا»** (یعنی دولتهایی که اشخاص دیکتاتور حکومت می‌کنند)، همه انواع کشمشکهای داخلی از جمله تظاهرات، جنگ چریکی، ترور و مانند آن) تنها با برخی انواع رفتارهای ستیزه‌جویانه خارجی، از جمله اخراج سفیران و مقامات دولتهای دیگر و نقل و انتقالات نیروهای نظامی ارتباط دارند. در مورد دولتهای کثرت‌گرا*** (اکثراً دموکراسی‌های غربی) رابطه آماری قابل توجهی میان تظاهرات ضدحکومتی، شورشها و بحرانهای حکومتی از یک‌سو و همه انواع رفتارهای ستیزه‌جویانه خارجی از سوی دیگر، برای تمام دوره‌های زمانی وجود دارد.[۳۴]

یافته‌های ویلکن فلد فرضیات مهمی را درخصوص پیوند میان خصوصیات داخلی و اعمال سیاست خارجی تأیید می‌کند. هنگامی که انواع مختلف رژیمها را در نظر بگیریم، الگوهای مختلف رابطه میان رفتار داخلی و خارجی وجود دارد. توضیح این روابط به بعد موکول می‌گردد، اما ذکر این نکته مهم است که اسکراین با استفاده از داده‌های مختلف نتوانست

Comparative and International Politics, ed. R. Barry Farrell (Evanston, Ill: North Western University Press, 1966), pp. 167-206.

*. Centrist.

**. Personalist.

***. Polyarchic.

34. Jonathan Wilkenfeld, "Domestic and Foreign Conflict Behavior of Nations", *Journal of Peace Research*, I (1968), pp. 56-59.

روابط آماری معنی‌داری میان نوع نظام سیاسی، سطح برخورد داخلی و اعمال سیاست خارجی برقرار سازد. ارائه این یافته‌های متضاد به خاطر نمایان‌ساختن شک و تردیدهایی است که تحلیل‌گران سیاست خارجی باید با آنها مواجه گردند و همین‌طور برای نشان‌دادن لزوم یادآوری این امر است که قانون‌سازی‌ها یا توضیحات مزبور در بهترین حالت بیانگر گرایشها هستند. نتیجه‌گیری معقول آن است که بگوییم احتمال دارد با در نظر گرفتن نمودهای مشخصی از بی‌ثباتی داخلی، حکومتها ممکن است مبادرت به برخی اقدامات خصمانه در خارج را لازم بدانند. اقدامات سوکارنو رئیس جمهوری پیشین اندونزی برای رویارویی با مالزی در فاصله سالهای ۱۹۶۲ و ۱۹۶۶ـ سیاستی که متضمن تهدیدات لفظی، جنگ چریکی و اقدامات اقتصادی بودـ تاحدی به خاطر ایجاد وحدت داخلی، احساس قوی ناسیونالیستی، و تخفیف مبارزات سیاسی تفرقه‌برانگیز میان حزب کمونیست اندونزی* و ارتش این کشور صورت گرفتند. این برنامه هدف خارجی داشت اما دست‌کم تاحدی به‌عنوان وسیله‌ای جهت تقویت موقعیت سیاسی سوکارنو در اندونزی مورد استفاده قرار گرفت.[۳۵]

اما از یک مورد نمی‌توان یک قانون عام ساخت. در واقع ویلکن فلد و زینس در یک مطالعه بعدی دریافتند که احتمال می‌رود کشورهایی که با درجه بالایی از بی‌ثباتی داخلی مواجه‌اند، میزان اقداماتی را که مستقیماً متوجه خارج‌اند، تقلیل دهند.[۳۶] همان‌طور که در مورد ایالات متحده و ویتنام و موارد بسیار دیگری نشان داده شد، دلیل این امر باید آن باشد که وقتی مقامات دیوانسالار و سیاسی عالی‌رتبه نگران بنیادهای اساسی کشورشان هستند (برای مثال

---

*. Indonesian Communist Party (PKI).

35. Franklin B. Weinstein, "The Uses of Foreign Policy in Indonesia...".

36. "Analysis of Foreign Conflict Behavior," in *Peace, War and Numbers*, ed. Bruce Russett (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1972).

برای مطالعه در این زمینه بنگرید:

Michael P. Sullivan, *International Relations: Theories and Evidence* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1976), Ch. 4.

مقابله با یک جنبش تجزیه‌طلب) فرصت یا توجه اندکی صرف مسائل سیاست خارجی، از هر نوعی که باشند، می‌نمایند. سیاست اقدام نکردن احتمالاً مخالفت دیگران را برنمی‌انگیزد.

در مورد این فرضیه که انواع اعمال سیاست خارجی را می‌توان به بهترین وجه برحسب انواع رژیمهای حاکم بر کشورها توضیح داد، چه می‌توان گفت؟ آیا این فرضیه که دولتهای دموکراتیک از دولتهای «بسته» صلح‌جوترند معتبر است؟ تعدادی از طرحهای تحقیقاتی به این سئوالات و سئوالات مشابه می‌پردازند. روشهای مورد استفاده همانند روشهایی هستند که در تحلیل رابطه میان خشونت داخلی و خارجی به کار رفته‌اند. دولتها به دو نوع «باز» و «بسته» تقسیم می‌شوند و برحسب داده‌های جمع‌آوری شده در مورد اعمال سیاست خارجی آنها طی یک دوره زمانی معین، با یکدیگر مقایسه می‌گردند. این مطالعات آشکار می‌سازند که دولتهای بسته چندان زیادتر از دولتهای باز در اقدامات ستیزه‌جویانه- از تهدیدات لفظی گرفته تا کاربرد زور- درگیر نمی‌شوند.[۳۷] همین‌طور دولتهای دارای رهبران ناسیونالیست نیرومند در قیاس با دولتهای دارای نوع دیگری از رهبری، رفتار ستیزه‌جویانه‌تری در سیاست خارجی از خود نشان نمی‌دهند.[۳۸] به‌رغم وجود مثالهایی چون سوکارنو، باید گفت هنگامی که کشورها گرد هم می‌آیند، تفاوت مهمی از لحاظ نوع رژیم یا رهبری وجود ندارد. گرچه واقعیت دارد که دولتهایی که شدیداً بسته‌اند در قیاس با دولتهایی که اندکی بازند، اعمال ستیزه‌جویانه بیشتری در رفتار خارجی از خود نشان می‌دهند، اما اندازه* دولت (که برحسب جمعیت تعیین می‌شود)، احتمالاً بیش از نوع رژیم سیاسی توضیح‌دهنده این اختلاف است.

---

37. Rudolph J. Rummel, *The Dimentions of Nations* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1972), Chap. 14.

در مورد نتایج متفاوت بنگرید:

James N. Rosenau and Charles F. Hermann, "Final Report to the National Science Foundation on Grant Gs-3117," (mimeo, n.d.), p. 20.

38. Rosenau and Hermann, "Final Report," p. 7.

*. Size.

رابطه میان نوع رژیم و دیگر اشکال برونداد سیاسی مانند هدفها، نقشها و سمت‌گیری‌ها هیچ‌گاه مورد بررسی قرار نگرفته‌اند. آیا در مقایسه با دولتهای باز، دولتهای بسته احتمالاً بیشتر هدفهای بلندمدت را مدنظر قرار می‌دهند؟ آیا نوع رژیم، حکومت را آماده قبول سمت‌گیری انزواجویی، عدم تعهد یا تشکیل اتحاد می‌گرداند؟ آیا دولتهای بسته بیشتر از دولتهای باز نقشهای ملی برعهده می‌گیرند؟ تاکنون در هیچ تحقیقی برای پاسخگویی به این سئوالات مدرکی به دست داده نشده است.

اندازه کشور

حال که نوع رژیم تفاوت انواع اَعمال سیاست خارجی را توضیح نمی‌دهد، به‌نظر می‌رسد اندازه کشور، که برحسب جمعیت تعیین می‌گردد، عامل بسیار مهمی در این میان باشد. از لحاظ تاریخی، قدرتهای بزرگ، صرف‌نظر از نسبت تعدادشان به کل اعضای نظام بین‌المللی، از نیروهای منظم استفاده کرده یا در جنگها شرکت جسته‌اند. به سخن دیگر، قدرتهای بزرگ خیلی بیشتر از دولتهای کوچک تمایل به جنگ دارند. تاریخ جنگ عمدتاً سرگذشت اقدامات قدرتهای بزرگ است.[۳۹] دولتهای بزرگ (که به‌عنوان دولتهایی با بیش از ۳۰ میلیون جمعیت تعریف می‌شوند) در مقایسه با دولتهای کوچک، علاوه‌بر کاربرد زور، همچنین آغازگر اقدامات ستیزه‌جویانه بیشتری بوده‌اند. این امر بویژه در استفاده از مجازاتهای اقتصادی مصداق دارد.[۴۰] برعکس، احتمال بیشتری می‌رود که دولتهای کوچک از سازمانهای بین‌المللی به‌عنوان عرصه‌ای برای تعقیب اهداف خود استفاده کنند و همان‌گونه که انتظار داریم برای مبادرت به اقدامات

39. George Modelski, "War and the Great Powers," *Peace Research Society (International) Papers*, Vol. 18 (1971), pp. 45-60; and Wright, *A Study of War*, pp. 53-58.

40. Maurice A. East, "Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models," *World Politics*, 25 (July 1973), p. 571; and Peter Wallensteen, "Characteristics of Economic Sanctions," *Journal of Peace Research*, No. 2 (1968), pp. 248-67.

مشترک در سیاست خارجی تمایل بیشتری از خود نشان دهند.[۴۱]

در مورد مفاهیم نقش ملی این ملاک بروشنی وجود دارد. دولتهای بزرگ خیلی بیشتر از دولتهای کوچک وارد زمینه‌ها و موضوعات مختلف سیاست بین‌المللی می‌شوند و در قیاس با این دولتها برای خود وظایف و نقشهای مستمر زیادتری در خارج قائل‌اند.[۴۲]

گرچه هیچ‌گونه محاسبه سیستماتیکی به عمل نیامده است، اما می‌توان پذیرفت که دولتهای بزرگ، دست‌کم دولتهای دارای توانایی‌های برتر، هدفهای بیشتری در سیاست بین‌المللی دارند که می‌بایست به آنها نایل آیند یا از آنها دفاع کنند. در واقع، دامنه اهداف، که با عناصر قدرت عجین است، احتمالاً ویژگی اصلی قدرتهای بزرگ است. این قدرتها قادر به انجام کارهای زیادتری در سیاست خارجی هستند زیرا توانایی‌های برتری دارند. به دیگر سخن، دولت هرچه بزرگتر باشد، قدرت بیشتری دارد و قدرت بیشتر تنوع زیادتری در اهداف آن ایجاد می‌کند. منافعی که یک دولت باید حفظ کند هر چه بیشترباشد، به همان اندازه احتمال درگیری در برخوردها بیشتر می‌شود. کمتر احتمال می‌رود که دولتهای دارای توانایی‌های اندک هدفهای جاه‌طلبانه‌ای را در سر بپرورانند، گرچه اقدامات مصر در دوران ناصر، لیبی در عصر قذافی و ایران بعد از انقلاب نشان می‌دهند که فقدان توانایی‌ها لزوماً مانع یک دولت در تعقیب هدفهای انقلابی گسترده نمی‌گردد. مع‌هذا میان توانایی‌های یک دولت و نوع و تعداد هدفهایی که دنبال می‌کند رابطه‌ای مستحکم وجود دارد.

سطح توسعه

باید پذیرفت که نیازهای کشورهای در حال توسعه از نیازهای کشورهای صنعتی مبرم‌تر

---

41. East, "Size and Foreign Policy Behavior," P. 465; and William D. Coplin and Martin J. Rochester, "The PCIJ, the League of Nations, and the United Nations: A Comparative Empirical Survey," *American Political Science Review*, 66 (June 1972), pp. 529-50.

42. K.J. Holsti, "National Role Conceptions."

است و میراث استعمار، دولتهای جهان سوم را وامی‌دارد که در خارج به اقدامات پرخاشگرانه مبادرت ورزند. گرچه بسیاری از دولتهای جدیدالاستقلال درگیر مسائل داخلی کشورهای دیگر شده‌اند یا کوشیده‌اند چنددستگی‌های قومی یا زبانی خود را با تهدید و زور حل کنند؛ اما در مجموع سطح اقدامات آنها متمایز از سطح اقدامات کشورهای توسعه‌یافته نیست. نتیجه اساسی مطالعات فوق‌الذکر آن است که گرچه کشورهای کوچک توسعه‌یافته بیش از کشورهای در حال توسعه تمایل به دخالت در مسائل سیاسی و اقتصادی بین‌المللی دارند (توضیحات تاریخی مفصلی در این خصوص وجود دارد. برای مثال بلژیک در مقایسه با چاد مدت بسیاری طولانی‌تری بازیگر صحنه بین‌المللی بوده است)، اما در قیاس با کشورهای کوچک در حال توسعه به اقدامات ستیزه‌جویانه یا مبتنی بر همکاری بیشتری مبادرت نمی‌ورزند.[۴۳] از لحاظ تعداد و انواع مفاهیم نقش ملی، سطح توسعه چیزی بیش از این واقعیت شناخته‌شده را توضیح نمی‌دهد که بیشتر کشورهای در حال توسعه خود را غیرمتعهد می‌دانند، در حالی‌که اکثر کشورهای توسعه یافته به یک بلوک نظامی عمده تعلق دارند.

به‌طور خلاصه به‌نظر می‌رسد که از میان تمام خصوصیات ملی مرتبط با سیاست خارجی، فقط اندازه کشور ـ و به‌طور ضمنی توانایی‌های آن ـ تفاوتهای عمده در اعمال سیاست خارجی و مفاهیم نقش ملی را توضیح می‌دهد. اما این مطالعات عمدتاً بر داده‌هایی از دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ مبتنی هستند، یعنی زمانی که اکثر کشورهای در حال توسعه با موقعیت وابسته‌بودن خود با ملایمت برخورد می‌کردند و اغلب تسلیم جریان می‌شدند. احتمال دارد کشورهایی که منابع خام کمیاب مانند نفت را در کنترل خود دارند بیشتر درگیر مسائل سیاسی و اقتصادی بین‌المللی گردند و بنابراین اثر بیشتری بر این مسائل بگذارند. بنابراین ممکن است که در دهۀ ۱۹۸۰ سطح توسعه به صورت عاملی هم برای اقدامات پرخاشگرانه‌تر و هم اقدامات

---

43. Rosenau and Hermann, "Final Report," p. 19.

مبتنی بر همکاری بیشتر در سیاست خارجی درآید.

افکار عمومی

احتمالاً هیچ جنبه‌ای از مطالعه سیاست خارجی دشوارتر از آن نیست که قانون عامی در مورد رابطه افکار عمومی با هدفهای خارجی و رفتار دیپلماتیک حکومت به دست داده شود. بیشتر تحقیقات به‌عمل‌آمده در این زمینه، بویژه آنهایی که در کشورهای غیرغربی صورت گرفته‌اند، باید تکمیل گردند تا دانش‌پژوهان روابط بین‌الملل بتوانند قوانین عامی با درجه اطمینان بالا ارائه دهند. در دنیای امروز، خصوصیات نظامهای سیاسی آنچنان تفاوتهای شدیدی با یکدیگر دارند- از «الیگارشی»های جامعه ابتدایی، پدرسالار یا مذهبی گرفته تا «دموکراسی»های صنعتی و دیکتاتوری‌های توتالیتر کنونی-که باید در هر فرضیه‌ای دست‌کم نوع جامعه مورد مطالعه ملحوظ گردد. بر همین اساس، توضیحات ما عمدتاً مربوط به جوامعی خواهد بود که در آنها عامه مردم دسترسی نسبتاً آزادانه به اطلاعاتی دارند که در خارج منتشر می‌شود، آگاهی عمومی در مورد محیط خارجی وجود دارد ونهادهای سیاسی رسمی با پشتیبانی سیاسی گسترده حفظ می‌گردند.

نخست باید فرضیاتی راکه مدعی‌اند اهداف سیاست خارجی و رفتار دیپلماتیک صرفاً پاسخی به افکار داخلی هستند یا در آنها ایستارهای عمومی به‌عنوان اجزای مهم تعیین وضعیت واقعاً نادیده گرفته می‌شوند کنار بگذاریم. بعضی مقامات حکومتی صراحتاً اظهار داشته‌اند که تصمیماتشان نمی‌تواند تحت تأثیر ایستارهای متلّونِ عامه مردم قرار گیرد. همچنین می‌توان به آسانی نمونه‌هایی را ذکر کرد که در آنها مقامات رسمی علی‌رغم سیاستهایی که خود ترجیح می‌دهند، تسلیم فشار افکار عمومی شده‌اند. به جای قبول رابطه‌ای ساده یا مستقیم میان سیاستهای حکومت و افکار عمومی در مورد حوادث خارجی، باید تشخیص داد که ۱. چه کسی، ۲. در زمینه کدام مسائل، ۳. در چه وضعیتی‌اظهار عقیده می‌کند. مشخصات این سه عاملِ

توضیح‌دهنده می‌تواند تأثیر مهمی بر نقش غایی افکار عمومی در تعیین اهداف و اقدامات داشته‌باشد.

مطالعات مربوط به ایستارهای عامه مردم نشان می‌دهند که اکثریت عظیمی از مردم- حتی در باسوادترین جوامع- در مورد بیشتر مسائل جهانی بی‌اطلاع، بی‌علاقه و بی‌اعتنا هستند.[۴۴] این مطالعات همچنین آشکار می‌سازند که تصورات و ایستارهای عامه مردم نسبت به کشورهای خارجی، حتی در زمانی‌که حوادث چشمگیر موضوعات اصلی سیاست بین‌المللی را به‌طور ریشه‌ای تغییر داده‌اند، به دشواری تغییر می‌کند.[۴۵] مطالعات دیگر نشان می‌دهند آن دسته از برنامه‌های حکومت، دانشگاه و بخش خصوصی که هدف آنها افزایش آگاهی و درک عمومی در مورد پیچیدگی‌های سیاست بین‌المللی بوده است، بندرت با موفقیت روبه‌رو شده‌اند.[۴۶] مطالعه‌ای پیرامون اظهارنظرها و اقدامات به‌عمل‌آمده درخصوص جنگ ویتنام، که بر نمونه‌ای مطالعاتی متشکل از مسئولان آمریکایی در سال ۱۹۶۷ استوار است، آشکار می‌سازد که گرچه عده زیادی از مردم به این جنگ توجه داشتند، اما تنها ۱۳ درصد از افراد این نمونه کوشیده‌اند نقطه‌نظرهای دیگران را در مورد جنگ تغییر دهند و تنها ۳ درصد آنان به اقدامی مانند نوشتن مطلبی راجع‌به جنگ برای مقامات رسمی یا روزنامه‌ها دست زده‌اند. کمتر از یک درصد، یعنی

---

۴۴. برای مثال بنگرید:

Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1950); Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963), esp. Part II regarding knowledge of, and interest in, Domestic policies; Warren E. Miller and Donald F. Stokes, "Constituency Influence in Congress," *American Political Science Review*, 57 (1963), pp. 45-56; and Milton J. Rosenberg, "Images in Relation to the policy Process: American Public Opinion on Cold-War Issues in *International Behavior*, ed Kelman, pp. 277-334.

45. Deutch and Merritt, "Effects of Events on National and International Images."

46. Joseph Frankel, *The Making of Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1963), p.72.

۱۴۹۹ مقام مسئول آمریکایی در راه‌پیمایی‌ها یا تظاهرات شرکت جسته‌اند.[۴۷] با توجه به ماهیت بسیار مجادله‌برانگیز جنگ مزبور و بحثهای داغی که به‌وجود آورد، ارقام مزبور فوق‌العاده پایین‌هستند.

از لحاظ تحلیلی در هر اجتماع لایه فوقانی کوچکی از عامه مردم وجود داردکه مسائل را بدقت دنبال می‌کنند (عامه «مراقب*»)[۴۸] و به‌طور منطقی کاملا مطلع، متمایز و علاقه‌مند هستند؛ گرچه وقتی‌که در معرض اطلاعات، تبلیغات یا حوادث چشمگیر خارجی جدید قرار می‌گیرند، لزوماً آمادگی بیشتری برای تغییر ایستارهای بنیانی ندارند. در بیشتر کشورهای غربی، تشکیل این لایه با عواملی چون داشتن آموزش عالی، سکونت در شهر، اشتغال در مشاغل تخصصی، بهره‌مندی از درآمد بالاتر، میانسال و مذکربودن ارتباط نزدیک دارد. بسته به اینکه لایه مزبور چگونه تعریف شود اندازه آن بین ۱ تا ۱۵ درصد کل جامعه برآورد می‌شود. بعد از لایهٔ اشاره‌شده، لایه دیگری از جمعیت در کشورهای توسعه یافته وجود دارد که معمولا ۳۰ تا ۵۰ درصد کل جمعیت آنها را تشکیل می‌دهد. افراد متعلق به این لایه ایستارها و تصورات تثبیت‌شده‌ای در مورد کشورهای خارجی و اقدامات آنها و اطلاعاتی پیرامون تعداد اندکی از مسائل دارند و چنانچه از آنان درخواست شود، می‌توانند تاحدی اظهارنظر کنند. سرانجام باید گفت بقیه جامعه که در برخی موارد ۷۰ درصد یا بیش از ۷۰ درصد جمعیت را تشکیل می‌دهد، در مورد بیشتر مسائل بی‌اعتنا، بی‌اطلاع و ساکت‌اند. گرچه همین مردم در برخی اوضاع و احوال می‌توانند نسبت به بعضی موضوعات، توجه قابل ملاحظه‌ای نشان دهند و اگر به‌گونه‌ای درست بسیج شوند، می‌توانند نسبت به کشورهای خارجی یا رهبران سیاسی آنها خصومت یا تمایل شدید نشان دهند.

---

47. Sidney Verba and Richard A. Brody, "Participation, Policy Preferences, and the War in Vietnam," *Public Opinion Quarterly*, 34 (1970), pp. 325-32.

*. "Attentive" Public.

۴۸. آلموند مفهوم «عامه مراقب» را در کتاب مردم آمریکا و سیاست خارجی عرضه می‌دارد.

در مورد چه نوع مسائلی می‌توان افکار موجود در لایه‌ها یا گروههای مختلف اجتماع را به‌عنوان درخواستهایی برای تعیین بعضی هدفهای سیاسی خارجی، یا اتخاذ برخی اقدامات در قبال دولتهای دیگر مطرح ساخت؟ آن بخش از عامه مردم که مسائل را دنبال می‌کنند احتمالاً به مسائل سیاست خارجی بسیار متنوعی توجه دارند و عقاید خود در مورد آنها را مستقیماً با سیاستگذاران یا تنها با دوستان و همکارانشان در میان می‌گذارند. آنها احتمالاً تنها بخشی از اجتماع هستند که نظرهایی را جهت بررسی سیاستمداران و مقامات مسئول در سیاست خارجی ابراز می‌دارند[۴۹] آنها احتمالاً دارای اطلاعات کافی در مورد تعدادی از کشورهای خارجی هستند، افکار کاملاً مشخصی دارند و برای مسائل جاری کشور راه‌حلهای مرجح ارائه می‌دهند. گرچه لایه تحتانی ممکن است کلاً بی‌تفاوت باشد، اما امکان دارد در برخی از مسائل شدیداً درگیر شده از مجاری مختلف اظهارنظر نماید. مثالی فرضی را درنظر می‌گیریم. گندم‌کاران ایالتهای سرسبز [یک کشور] ممکن است به مسائل جهانی توجه زیادی ننمایند، اطلاعات اندکی درباره کشورهای خارجی و مسائل آنها داشته باشند و دارای ایستارها وتصورات مبهمی باشند که بیشتر بر سنتهای خانوادگی یا منطقه‌ای استوارند تا بررسی دقیق اطلاعات موجود. اما اگر مسئله‌ای در مورد برنامه‌های صدور گندم به‌وجود آید، این گندم‌کاران احتمالاً شدیداً درگیر آن مسئله خواهند شد، نظرهایشان را به شدیدترین لحن به دوستان، همکاران و سیاستگذاران خواهند گفت و راه‌حلهای مرجح خود را پیشنهاد خواهند کرد. به‌عبارت دیگر، هنگامی که تصور شود یک مسئله اثری مستقیم بر زندگی افراد دارد، بی‌تفاوتی و بی‌اعتنایی پایان می‌گیرد. بنابراین دامنه اظهارنظر عامه مردم به ماهیت مسئله یا موضوع مورد بحث بستگی دارد.

این استدلال که افراد متعلق به لایه تحتانی اجتماع (برحسب معیار توجه و اطلاعات و

---

۴۹. برای مطالعه بحث مفصلتر و برخی شواهد تجربی بنگرید:
Johan Galtung, "Foreign Policy Opinion as a Function of Social Position," in *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, rev, ed. James N. Rosenau (New York: Free Press, 1969), pp. 55-72.

نه طبقه) تنها در مسائلی درگیر می‌شوند که به زندگی خصوصیشان ارتباط مستقیم دارند، اما افراد متعلق به لایه‌ای که مسائل را بدقت دنبال می‌کنند به طیف گسترده‌تری از امور توجه نشان می‌دهند، ساده‌سازی بیش از حد مسئله است. قطع نظر از سطح توجه یا اطلاعات مردم، آنان مفاهیمی دربارهٔ هدفها و اعمال مناسب یا نامناسب سیاست خارجی در ذهن خود دارند. گابریل آلموند Gabriel Almond اصطلاح حالت سیاست خارجی* را برای توصیف آن دسته از ایستارها یا تمایلات عمومی به کار برده است که در زمانی خاص در میان یک ملت غالب‌اند. طی سده نوزدهم و اوایل سده بیستم حالت عمومی غالب در ایالات متحده، انزواگرایی و بی‌تفاوتی نسبت به امور اروپاییان بود. در دهه ۱۹۵۰ و همین‌طور اخیراً** ترس آشکار از اتحاد شوروی و دشمنی با این کشور، غالب بوده است. احساس بیزاری از جنگ که طی دهه ۱۹۳۰ در انگلستان به چشم می‌خورد مبنای مهمی برای اتخاذ سیاست مماشات در برابر هیتلر و موسولینی بود. این حالات، هدفهای مشخص سیاست خارجی را نشان نمی‌دهند، اما دست‌کم برای شقوق سیاسی نظری پیش‌روی سیاستگذاران، محدودیتهایی را ایجاد می‌کنند. برای مثال، نخست وزیر سوئد به‌عنوان یک بی‌طرف نمی‌تواند روزی اعلام کند که با دولتهای دیگر اتحادی نظامی تشکیل داده است؛ مگراینکه بخش اعظم مردم نیز باور داشته باشند که بی‌طرفی سوئد دیگر لزومی ندارد، غیرمؤثر است یا با ارزشهایی چون بقای ملی سازگاری ندارد. همین‌طور احتمال نمی‌رود رئیس جمهوری ایالات متحده اعلام نماید که تمام تعهدات آمریکا در خارج را لغو می‌کند و کشور را مجدداً به صورت «دژ آمریکایی»*** منزوی درمی‌آورد. هرکسی راجع به مسائل مهم سمت‌گیری کشور خود در قبال بقیه جهان، جنگ و صلح و شیوه کلی دیپلماسی افکاری دارد و هنگامی که مورد چالش قرار گیرد احتمالاً آنها را ابراز می‌کند. هنگامی که دامنه افکار

---

*. Foreign- Policy Mood.

**. منظور دوره اول ریاست جمهوری ریگان در سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۴ می‌باشد که از آن به دوران بازگشت به جنگ‌سرد یاد می‌کنند.

***. Fortress America.

عمومی خیلی گسترده است، احتمال می‌رود شقوقی که سیاستگذاران جدی تلقی می‌کنند، تأثیری زیاد داشته باشد. به‌عبارت دیگر، حالت افکار عمومی اثری محدودکننده بر شقوق سیاسی دارد؛ اما تأثیر مستقیم زیادی بر مسائل خاص ندارد. به‌نظر می‌رسد که افکار عمومی آمریکاییان در دهه ۱۹۸۰ از افزایش هزینه دفاعی جانبداری می‌کند، اما حالت آنان مشخص نمی‌سازد که چه سلاحهایی باید تولید شوند. به گفته گالتونگ عامه مردم حوزه وسیعی از سیاستهای قابل‌قبول را تعیین می‌کنند که کمربندی از سیاستهای غیرقابل‌قبول آنها را احاطه کرده است. بنابراین، فقط به هنگام تعیین حدود شقوق گوناگون است که سیاستگذاران اکثریت عظیم اتباع یا شهروندان را در تعیین وضعیتها به حساب می‌آورند. در مسائل خاص‌تر، این اکثریت عنصری غیرمهم در سیاست خارجی تلقی می‌گردند.

بنابراین تأثیر ایستارها و افکار عامه مردم در انتخاب هدفها و تصمیم‌گیری را می‌توان به میزان توجه عامه مردم مربوط ساخت که به نوبه خود به نوع موضوع موردنظر بستگی پیدا می‌کند. متغیر سوم وضعیت کلی است که افکار عمومی در چارچوب آن بیان می‌گردد. آیا نقش افکار عمومی در مواقع بحرانی همان نقشی است که طی دوران ثبات نسبی و عدم درگیری در امور بین‌المللی ایفا می‌کند؟ باید انتظار داشته باشیم دامنه افکاری که عامه مردم ابراز می‌دارند بسته به میزان فوریت یا تهدید در یک وضعیت تغییر کند. احتمالاً بیشتر مردم درزمان برخورد بیش از هنگامی که شرایط دیپلماتیک «عادی» است به مسائل خارجی توجه نشان می‌دهند و شواهد تاریخی و تجربی متعدد ثابت می‌کنند که حتی جوامعی که در آنها چندگانگی شدید وجود دارد در مواقع برخورد، میل به اتحاد دارند. اگر یک رویارویی دیپلماتیک‌ـ نظامی، اجماعی عمومی به وجود آورد، احتمالاً این اجماع تعداد نقطه‌نظرهایی را که مقامات دیپلماتیک به‌طور جدی بررسی می‌کنند، محدود می‌گرداند.

از سوی دیگر، وجود ایستارهای عدم اعتماد دیرینه نسبت به کشورهای دیگر به صرف پدیدآمدن اوضاع و احوال جدید بسادگی تغییر نمی‌یابد. طی دوران حساس پس از شروع جنگ

جهانی دوم، روزولت رئیس جمهوری آمریکا، به خاطر وجود حالت انزواگرایی و احساسات ضدانگلیسی قوی، در قبول تعهدات بسیار زیاد برای حمایت از انگلستان محتاط بود. هنگامی که ایالات متحده در دسامبر ۱۹۴۱ علیه آلمان وارد جنگ شد، این حکومت تلاش قابل‌ملاحظه‌ای برای ترغیب بخش بزرگی از افکار عمومی آمریکا به عمل آورد، یعنی پیش از اینکه نیاز به تشکیل اتحاد با دولت شوروی- دولتی که پس از انقلاب بلشویکی آمریکاییان نسبت به آن احساس خصومت قابل ملاحظه‌ای داشتند- مورد قبول قرارگیرد. همچنین حکومت فرانسه توانست در سال ۱۹۵۴ نیروهای خود را از هندوچین خارج کند زیرا مردم فرانسه از حمایت از اقدامی نظامی در فاصله‌ای دور که دستاوردی اندک داشت ولی متضمن فداکاری بسیار بود، خسته شده بودند. اما اگر در فاصله سالهای ۱۹۵۸- ۱۹۵۴ هر یک از حکومتهای فرانسه می‌کوشیدند که راجع به موافقتنامه‌ای برای خروج از الجزایر با هدف اعطای استقلال به این سرزمین مذاکره کنند، سرِ کار باقی نمی‌ماندند. در مورد اخیر، این مسئله آن‌طور هم نبود که اکثریت قریب‌به‌اتفاق مردم فرانسه جانبدار «آرام‌ساختن»* الجزایر باشند، بلکه افکار عمومی به گروههای متعدد و مختلفی تقسیم شده بود، به‌طوری که هیچ‌یک از آنها اکثریت غالب نداشتند. سرانجام وقتی حکومت ایرلند در سال ۱۹۳۹ ناچار شد از میان بی‌طرفی یا پیوستن به انگلستان علیه آلمان نازی، یکی را برگزینند، احساس کرد که مجبور است بی‌طرفی را قبول کند. زیرا به رغم وجود بعضی تمایلات در میان مقامات رسمی مبنی بر مرجح بودن شق دیگر، بیشتر مردم از این انتخاب حمایت می‌کردند. موارد مشابه بسیاری را می‌توان ذکر کرد، اما همه آنها یک نتیجه را به دست می‌دهند: افکار عمومی در وضعیتهای حساس در عین‌حال که خط‌مشی‌ها یا پاسخهای دقیق را تعیین نمی‌کند، محدودیتهایی را به‌وجود می‌آورد که تنها معدودی از سیاستگذاران معمولاً جرأت می‌کنند فراتر از آنها اقدام کنند.[۵۰]

---

*. منظور از سیاست «آرام‌ساختن» Pacifying همان سیاست سرکوب است که دولت فرانسه در آن زمان در الجزایر اعمال می‌کرد.

۵۰. هرچند، در مورد مسائل غیرحساس، مطالعه‌ای نشان می‌دهد که در آمریکا سیاستگذاران در تصمیمات خود

به هرحال، در یک وضعیت بحرانی افکار عمومی احتمالاً فقط عاملی غیرمهم در تعیین وضعیتها محسوب می‌گردد. برخلاف یک اختلاف که ممکن است به‌آرامی آغاز گردد و سالها به طول انجامد. مشخصه بحران عبارت است از اقدامات ناگهانی و غیرقابل پیش‌بینی، تصوری قوی در مورد وجود خطر و این احساس که باید فوراً کاری انجام شود (برای بحث بیشتر به فصل ۱۵ مراجعه کنید). در چنین اوضاع و احوالی تقریباً همواره معدودی از سیاستگذاران اصلی تصمیمات را اتخاذ می‌کنند؛ آنان معتقدند مبادرت به اقدامی خاص آنچنان لازم است که برای انجام مشورتهای مفصل با نمایندگان مجلس یا مقامات اداری رده‌پایین‌تر فرصت اندکی وجود دارد. در هر صورت، ممکن است که درطول بحران احزاب سیاسی، مجالس قانونگذاری یا گروههای ذی‌نفع بسیج‌شده و اظهارنظرهایی به‌عمل می‌آورند، برای مثال در جریان بحران موشکی کوبا، کسانی که خط‌مشی‌های مختلف را بررسی می‌کردند، عمداً خود را از دید افکار عمومی دور نگاه می‌داشتند و کار خود را اکثراً محرمانه انجام می‌دادند. به نظر کندی رئیس جمهوری وقت آمریکا، اگر سیاستگذاران از ملاحظات ناشی از فشار افکار عمومی مصون بمانند، احتمال بیشتری برای اتخاذ یک تصمیم «خوب» وجود دارد.

کنش متقابل میان فشار افکار عمومی و تصمیمات مقامات رسمی

اگر گفته شود که سیاستگذاران تنها به فشارهای افکار عمومی پاسخ می‌دهند، بخش مهمی از ارتباط میان افکار عمومی و سیاست خارجی نادیده گرفته می‌شود. در واقع این ارتباط در جوامع دموکراتیک متضمن کنش متقابل پیچیده‌ای است که در آن مقامات رسمی و عامه مردم یا گروههای تشکیل‌دهنده آن نسبت به رفتار، ارزشها و منافع یکدیگر واکنش نشان می‌دهند. واقعیت این است که در بعضی موارد مقامات حکومتی احساس می‌کنند که مجبورند

به میزان قابل ملاحظه‌ای از قید محدودیتهای ایجادشده توسط گروههای اجتماعی آزادند، بنگرید:
Raymond Bauer, Ithiel Pool, and L.A. Dexter, *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade* (New York: Atherton, 1963).

هدفها و اقدامات سیاسی را به‌گونه‌ای منطبق با حالات عامه مردم انتخاب نموده و زمان قابل‌ملاحظه‌ای را صرف دفاع از مواضعشان و توصیف وضعیت برای مردم نمایند، حکومتها به‌علت داشتن آگاهی‌های بیشتر و دسترسی به اطلاعات، موضعی را اتخاذ می‌کنند که براساس آن بتوانند واقعیت را برای مردم توضیح داده و عملاً ایستارها، افکار و تصوراتی ایجاد کنند که پیش از آن وجود نداشت. گرچه ممکن است وسایل ارتباط جمعی مستقل نقطه‌نظرهای متفاوتی را ابراز دارند، اما یک نخست وزیر یا رئیس جمهوری به واسطه حیثیت و مهارت سیاسی خود می‌تواند نقش بسیار متقاعدکننده‌ای داشته باشد. اغلب مشاهده می‌شود اطلاعات و تبلیغاتی که از یک منبع موثق یا معتبر نشأت می‌گیرند در قیاس با اطلاعاتی که یک منبع کمتر معتبر منتشر می‌سازد، اثر بیشتری بر افکار عمومی دارد.[۵۱] بنابراین آنچه بسیاری از مردم درباره یک وضعیت بحرانی در خارج و اقدامات و پاسخهای حکومتشان در برابر آن وضعیت می‌دانند یا احساس می‌کنند، ممکن است از خود حکومت یعنی از کنفرانسهای مطبوعاتی یا بحثهای مجلس یا نطقهای سیاسی- سرچشمه گرفته باشد- مطالعات تجربی اخیر نشان می‌دهند که تغییرات ایستارهای عامه مردم از اقدامات حکومت تبعیت می‌کند و این امر متضمن آن است که حکومتها در ایجاد «حالتی» که در عین‌حال آنها را محدود می‌سازد، نقش دارند.[۵۲]

در آن دسته از نظامهای سیاسی که حکومت همه اطلاعات را کنترل می‌نماید یا افکار

---

۵۱. بنگرید:
C.I. Horvland, I.L. Janis, and H.H. Kelly, *Communication and Persuasion* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1953), pp. 19-55.

52. James Rosenau, *National Leadership and Foreign Policy: A Case Study in the Mobiliztion of Public Support* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1961); Barry B. Hughes and John E. Schwartz, "Dimensions of Political Integration and the Experience of the European Community," *International Studies Quarterly*, 16 (1972), pp. 263-94; Martin Abravanel and Barry Hughes, "The Relationship Between Public Opinion and Governmental Foreign Policy: A Corss-National Study," in *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, Vol I, ed. Patrick J. McGowan (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1973), pp. 107-34.

عمومی عمدتاً نقشی حمایت‌کننده ایفا می‌کند، شخصی که منابع اطلاعاتیش در مورد جهان خارج محدود به روزنامه‌های تحت کنترل حکومت است، به منظور ترویج ایستارها و افکار مغایر با آنچه حکومت در هر مورد تجویز می‌کند، باید تلاش قابل‌ملاحظه‌ای به‌عمل آورده به منابع غیرمتداول دسترسی پیدا کند.[۵۳] از آنجا که افراد چنین جوامعی معمولاً فاقد منابع اطلاعاتی مستقل‌اند و برای ابراز عقاید مخالف با سیاستهای خارجی حکومت مجاری ارتباطی ندارند، دست حکومت برای تغییر هدفهای خود، عدول از موضع‌گیری‌های غیرقابل دفاع یا تغییر متحدانش، بدون نگرانی از واکنشهای داخلی، باز است. از این‌رو ایستارهای داخلی جنبه‌ای برجسته از تعیین وضعیت را تشکیل نمی‌دهند. روزولت رئیس جمهوری وقت ایالات متحده با همکاری اعضای کنگره، مأموران دستگاه اجرایی و بسیاری از ارباب جراید، ماههای متمادی تلاش کردند تا افکار عمومی آمریکاییان را برای حمایت از اتحاد آمریکا با شوروی علیه آلمان نازی متقاعد سازند. اما ژوزف استالین بسادگی توانست از خط سیاسی و تبلیغاتی که بر دشمنی با آلمان نازی تأکید داشت به خط همکاری با هیتلر تغییر جهت دهد. آشکار است که توجه به حالت افکار عمومی «اتحاد شوروی» نقش اندکی در رهبری استالین ایفا می‌کرد. استالین هرگز نتوانست به‌طور کامل درک کند که در دموکراسی‌های غربی، حکومتها آزادی عملی مشابه حکومت شوروی در تغییر سیاستها، بدون نگرانی از عواقب آن، ندارند.

محیط خارجی

هدفها و اعمال دیگران

تا اینجا، بحث بر انواع عوامل و شرایطی متمرکز بوده است که سیاست حکومتها در قبال دیگران را تعیین می‌کنند. اما باید گفت که دولتها در خلاء بسر نمی‌برند، هر توضیحی در مورد

53. Irving L. Janis and M. Brewster Smith, "Effects of Education and Persuasion on National and International Images," in *International Behavior*, ed. Kelman, p. 193.

سیاست خارجی بدون تحلیل شرایط خارجی که اقدامات سیاست خارجی ویژه‌ای را می‌طلبد، تاحد زیادی ناقص خواهد بود. اکثر حکومتها، برخلاف هیتلر در بیشتر اوقات به اقدامات دیپلماتیک-نظامی جهت تغییر نظم منطقه‌ای یا جهانی دست نمی‌زنند، بلکه در برابر انواع هدفها و اقدامات کشورهای دیگر، یا شرایط و گرایشهای در حال تغییر در کل نظام بین‌المللی یا مناطقی از آن واکنش نشان می‌دهند. برای مثال، مداخله شوروی در افغانستان در ۱۹۸۰-۱۹۷۹ عمدتاً پاسخی به شرایط هرج‌ومرج فزاینده در این کشور همجوار محسوب می‌شد؛ فشارهای متعدد اروپا و آمریکا به ژاپن جهت محدودساختن صادرات خود، پاسخی بود به هجوم ژاپن به بازارهای آنها، مازاد تراز پرداختهای حیرت‌انگیز ژاپن و رهبری کلی این کشور در زمینه‌های تکنولوژیک. همین‌طور اقدام اسرائیل به بمباران تأسیسات هسته‌ای عراق در ژوئن ۱۹۸۱ پاسخی به عواقب قابل‌انتظار ناشی از دسترسی احتمالی یک رژیم خصم در خاورمیانه به سلاحهای هسته‌ای بود. طرحهای بلندمدت‌تر مانند تقاضا برای ایجاد یک نظام جدید تجارت بین‌المللی که اکثر کشورهای جهان سوم شدیداً از آن حمایت می‌کنند، پاسخی به نظام تجارت آزاد پس از جنگ تلقی می‌گردد که به عقیده این کشورها امتیازات را به‌طور برابر توزیع نمی‌کند، بلکه بیشتر به مثابه عاملی مانع توسعه به‌شمار می‌آید. بنابراین، هدفها و اعمال دیگران به دستور کار مسائل سیاست خارجی در روابط میان دو یا چند حکومت شکل می‌دهد. نوع پاسخ حکومتها (اعم از آشتی‌جویانه، تهدیدآمیز و مانند آن) معمولاً با محرکها منطبق خواهد بود، یعنی اکثر اعمال سیاست خارجی جنبه معامله‌به‌مثل پیدا می‌کنند. رفتار «بازها»* گرایش به ایجاد پاسخی مشابه در طرف مقابل دارد، گرچه در روابطی که مشخصهٔ آن وجود عدم اعتماد شدید باشد، نشان‌دادن علامتی آشتی‌جویانه توسط یک طرف ممکن است بیشتر یک تهدید تصور شود تا یک فرصت. در حالی‌که دیپلماسی اغلب الگوی عمل متقابل را دنبال می‌کند، رفتار وزارتخانه‌های امور خارجه و رهبران کشورها همواره عاری از ابهام نیست. بر نکته‌ای که

---

* «بازها» Hawk یکی از دو جناح قدرت در آمریکا است. حزب جمهوری‌خواه به این جناح تعلق دارد.

پیشتر گفته شد تأکید می‌شود: فقط شرایط عینی نیست که باید به حساب آید، بلکه چگونگی تفسیر سیاستگذاران از این شرایط نیز باید مّدنظر قرار گیرد.

شواهد فراوانی وجود داشت که هدفهای هیتلر از ادغام برخی سرزمینهای مجاور رایش سوم فراتر می‌رفت، اما تا وقتی که رهبران دولتهای متفق «فکر می‌کردند» که آلمان صرفاً بی‌عدالتی‌های معاهده ورسای را برطرف می‌کند، استراتژی مماشات آنها منطقی به نظر می‌رسید. اما اگر تنها یکی از این دولتها می‌توانست بپذیرد که برنامه توسعه ارضی هیتلر واقعاً نامحدود است، در این صورت اتخاذ یک استراتژی بازدارنده چندجانبه پاسخی مناسبتر بود. با نگاهی به گذشته ممکن است جاه‌طلبی‌های هیتلر آشکار به نظر رسد، اما در آن زمان مبهم بودند.[۵۴] یکی از دلایل ابهام آنها این بود که حکومت آلمان در «مخلوط کردن علامتهایش» مهارت داشت. در یک موقعیت هیتلر می‌توانست دست دوستی دراز کرده و اعلام دارد که توان آلمان برای ابراز حسن‌نیت حدومرزی نمی‌شناسد. اما در موقعیت دیگر می‌توانست تقاضاهای جاه‌طلبانه‌ای به‌عمل آورد، همسایگانش را تهدید کند، به رهبران حکومتها توهین نماید و تعهدات قراردادی را بدون واهمه از مجازات زیرپا گذارد. اتخاذ این سیاست بیش از اینکه به‌واسطه توانایی حکومت آلمان در ایجاد تصور نادرست باشد، به خاطر آن بود که این دولت عمداً نشانه‌هایی از نیّات ناسازگار را ارائه می‌داد. همانگونه که جرویس اشاره می‌کند اطلاعات در دسترس سیاستگذاران بندرت عاری از ابهام‌اند. حتی واقعه‌ای منطقاً روشن چون تهاجم کره شمالی به کره جنوبی، می‌تواند پیامهای آشکاری را در مورد نیّت نهایی کره شمالی منتقل نکند. در واقع بسیاری از مقامات آمریکایی اعتقاد داشتند که مسکو این تهاجم را به‌عنوان بخشی از یورش نظامی عمومی کمونیست‌ها علیه غرب طراحی و هدایت کرده است. در جریان ترغیب دیپلماتیک عادی، دادن اطلاعات دقیق لزوماً بدان معنی نیست که مقامات حکومتهای دیگر آن

54. Robert Jervis, *The Logic of IMages in International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1970), pp. 7, 12, 19.

را بفهمند یا باور کنند. به‌علاوه، تفسیر علائم یا اطلاعات دریافتی در مورد شرایط خارجی جنبه تعیین‌کننده داشته و می‌تواند برحسب ایستارها، باورها وارزشهای سیاستگذاران به بهترین وجه توضیح داده شود.

گرایشها و ساختار نظام

در جهانی که وجه مشخصهٔ آن وابستگی و وابستگی متقابل اقتصادی است، حکومتها همواره ناچارند سیاستهای داخلی و خارجی را با گرایشهای اقتصادی و گرایشهای دیگر موجود در نظام بین‌المللی تطبیق دهند. یکصد سال پیش، اقتصاد بیشتر کشورها عمدتاً خودبسنده بود، به‌گونه‌ای که تحولات یک سوی دیگر دنیا یا منطقه تنها مستلزم ایجاد تعدیلات اندک در جای دیگر بود. اما اکنون وضعیت کاملاً تفاوت دارد و روزبه‌روز پیچیده‌تر نیز می‌شود، به‌طوری که حکومتها با سلسله مشکلات فزاینده مواجه‌اند که منشأ خارجی دارند. سطح بیکاری در اروپا اثری مستقیم بر نرخ بهره در آمریکا می‌گذارد و میزان تورم جهانی تاحدی متأثر از تصمیمات اوپک در مورد قیمت نفت است. دولتهای سوسیالیستی نیز به‌علت درگیری فزاینده در اقتصاد جهانی، آثار تورم را که زمانی بیماری خاص اقتصادهای سرمایه‌داری تصور می‌شد، احساس می‌کنند؛ و فقیرترین کشورها، که با بدهی‌های هنگفت مربوط به واردات ماشین‌آلات و نفت گران‌قیمت مواجه‌اند، مجبورند میزان حیرت‌آوری-اغلب ۵۰ درصد یا بیشتر-از درآمدهای ارزی خود را فقط برای پرداخت بهره وامهایی که برای تأمین مالی این واردات دریافت کرده‌اند، صرف نمایند. گرایشهای مسلط در اقتصاد جهانی طی دهۀ ۱۹۸۰، از جمله هزینه بیشتر سوخت، تهی‌شدن بعضی از منابع مواد خام، نرخ بالای بهره، بیکاری و هزینه‌های صعودی تسلیحات، حکومتها را وادار ساخته که نوعی واکنش از خود نشان دهند. کشورهای در حال توسعه به دنبال دریافت کمکهایی به صورت وام، طرحهای تثبیت قیمت کالا و تشکیل کارتلهای تولیدکنندگان و همین‌طور تجدید سازمان نظام تجارت جهانی به منظور دسترسی بهتر به بازارهای کشورهای

صنعتی بوده‌اند. بسیاری از کشورهای صنعتی با تلاش در جهت یافتن جانشینهایی برای نفت، پرداخت سوبسیدها و توسل به طرحهای تجاری حمایتی مانند سهمیه‌بندی و «مکانیسمهای تجاری مؤثر» با این گرایشها به مقابله برخاسته‌اند. هرگونه سیاستی از این نوع طبعاً زیانها را به کشورهای دیگر منتقل می‌کند.

گرایشهای دیگر مستلزم توجهی مشابه بوده و مشکلاتی را به‌بار آورده‌اند که تاکنون راه‌حل عادلانه و معقولی برای آنها یافت نشده است. نرخ رشد جمعیت در مشکلات اقتصادی عظیم کشورهای در حال توسعه دخیل است. عرضه جهانی مواد غذایی بدون برنامه‌ریزی است. معیار توزیع بیشتر توانایی پرداخت است تا میزان نیاز. وضع بد محصول در اتحاد شوروی- به‌عنوان پدیده‌ای عمومی، سبب مراجعه روس‌ها به بازارهای جهانی شده و در نتیجه قیمتها بالا می‌رود. این اقدام برای کشاورزان آمریکای شمالی و استرالیا منافعی فوری در بر دارد، اما ممکن است قیمت واردات گندم برای کشورهای بسیار فقیر را فوق‌العاده افزایش دهد. در جهانی با پیوستگی شدید اقتصادی، نوعاً کشورهایی که بیش از همه وابسته‌اند، بیش از همه لطمه خواهند دید و در عین‌حال برای تغییر یا کنترل سیستمی که خود جزئی از آن به‌شمار می‌روند، کمترین توانایی‌ها را در اختیار دارند. به‌نظر می‌رسد اثر ارزشهای موجود در نظام بین‌المللی روزبه‌روز فراگیرتر می‌شود و بنابراین برای همه دولتها مسائل روزافزونی در سیاست خارجی ایجاد می‌کند. این گرایشها مسئله می‌آفرینند، اما چگونگی پاسخ حکومتها عمدتاً تابعی از متغیرهای داخلی است که پیشتر ذکر آنها رفت. این متغیرها عبارت‌اند از: نیازهای ملی، رویه‌های دیوانسالارانه، حالات افکار عمومی، اولویتهای سیاسی رهبری و مانند آنها.

ساختار قدرت و نفوذ در نظام بین‌المللی همچنین مجموعه‌ای از زیانها، خطرها و فرصتها را به وجود می‌آورد. در فصول ۲ و ۳، این مسئله مورد بحث قرارگرفت که ساختار نظام بین‌المللی اعمال واحدهای تشکیل‌دهنده را محدود می‌سازد. سمت‌گیری‌ها و نقشها را می‌توان به ترکیب قدرت و نفوذ مرتبط ساخت؛ همچنین ذکر مواردی که تغییر در ماهیت نظام بین‌المللی

موجب تغییراتی در هدفها و اعمال دولتهای مختلف شده است، دشوار نمی‌باشد. ساختار قدرت در صحنه بین‌المللی، بویژه برای دولتهای کوچکتر یا ضعیف‌تر شرایطی را به‌وجود می‌آورد که این دولتها کنترل اندکی بر آنها دارند. این شرایط در هر تعیین وضعیتی «مفروض» است. برای مثال در پایان جنگ جهانی دوم تمام حکومتهای غربی تصور می‌کردند که اتحاد شوروی امنیت آنها را تهدید می‌کند. با در نظرگرفتن ضعف نظامی آنها در مقایسه با توانایی‌های ایالات متحده یا اتحاد شوروی، بسیاری از راههای دستیابی به امنیت، همچون تشکیل اتحادهای دوجانبه فی‌مابین، مطرح نبودند. به نظر می‌رسید شقوق قابل انتخاب به اتخاذ بی‌طرفی یا متحدشدن با ایالات متحده محدود باشد. با درنظر گرفتن تجارب دولتهای بی‌طرف مانند بلژیک در جنگ جهانی دوم، شق نخست هرگز به‌طور جدی مورد بررسی قرار نگرفت. به هرحال، می‌توان گفت که اگر اتحاد شوروی به‌عنوان یک تهدید تصور نمی‌شد و ترکیب قدرت اساساً دوقطبی نبود، تعداد بیشتری از حکومتها سمت‌گیری عدم تعهد را به‌عنوان بهترین طریق حفظ امنیت ملی به مثابه هدفی حیاتی درنظر می‌گرفتند. برای کشورهای اروپای شرقی شقوق پیش‌روی از این هم محدودتر بود. مجارستان و چکسلواکی عواقب تلاش برای از هم گسیختن انسجام بلوک شرق را لمس کرده‌اند. کشورهای اروپای شرقی با واردشدن به نظام اتحاد کمونیستی آزادی عمل خود را برای اتخاذ سیاستهایی غیر از سیاستهای مورد تأیید رهبر بلوک، از دست داده‌اند. تنها در سالهای اخیر، رومانی و تعدادی دیگر از دولتهای اروپای شرقی توانسته‌اند با ایجاد پیوندهای تجاری گسترده با سایر کشورهای اروپایی، هدفهای توسعه اقتصادی در داخل را دنبال کنند.

تأثیر ساختار نظام بر هدفها و اعمال سیاست خارجی همچنین هنگامی نمایان است که این ساختار دستخوش تغییرات بنیادین می‌گردد. ترکیب جدید قدرت، از میان رفتن انسجام بلوک یا ظهور دولتهای قدرتمند جدید فرصتها و خطرهای جدیدی ایجاد می‌کند. محدودیتهای سابق به دور افکنده می‌شوند و برای تنظیم هدفهای ملی یا تأکید بر آنها امکانات تازه‌ای فراهم می‌آید. هنگامی که چینی‌ها در اواخر دهه ۱۹۵۰ خود را از قید رهبری و سلطه شوروی رها

ساختند، به‌گونه‌ای فزاینده توجه‌شان را به حصول هدفهای ملی معطوف داشتند. در نخستین دهه پس از انقلاب چین، مسئله تایوان اشتغال ذهنی اصلی مقامات پکن بود. اما پس از اینکه شکاف میان چین و شوروی بیشتر شد، چینی‌ها توجه بیشتری به دیگر مناطق مرزی، خصوصاً مرزهایشان با برمه، هند، پاکستان و خود اتحاد شوروی مبذول داشتند. به‌علاوه، اعمال سیاست خارجی نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرند. برای مثال، هنگامی که انسجام یک بلوک روبه‌زوال می‌گذارد اعضای کوچکتر آن بلوک با دولتهای بلوک رقیب روابط تجاری، فرهنگی و دیپلماتیک برقرار می‌کنند و روابط میان اعضای آن بلوک از حالت تهدیدآمیز و سلطه‌جویانه به چانه‌زنی واقعی میان اعضای کوچکتر و رهبر بلوک تغییر می‌یابد.

تأثیرات ارزشهای سیستمی

محیط خارجی نیز می‌تواند اثر ظریف‌تری بر هدفهای یک دولت داشته باشد، زیرا هر نظام بین‌المللی دارای ارزشها یا دکترینهایی است که از ارزشهای صرفاً محلی یا ملی فراتر می‌روند. برای مثال، در سدهٔ هجدهم طبقات بالای اروپایی، قطع‌نظر از ملیتشان، دکترین حق‌الهی* و ارزشهای مرتبط با مقام سلطنت را پذیرفته بودند. بنابراین بعضی هدفها و اعمال سیاست خارجی مربوط به حفظ یا گسترش اقتدار سلطنت ارزش زیادی داشتند. حیثیت خاندان سلطنتی هدفی به‌شمار می‌رفت که همه پادشاهان خواهان آن بودند، بنابراین روشهای گوناگون دستیابی به موقعیت مانند تشکیل اتحادها و انجام وصلتها نیز مشروع تلقی می‌شدند. امروزه بی‌معنی خواهد بود که بریتانیا با سوئد متحد گردد تا از این طریق حیثیت خانواده‌های سلطنتی هر دو کشور را افزایش دهد. در اواخر سدهٔ نوزدهم، تشکیل امپراتوری به خاطر ایجاد نفوذ بین‌المللی بیشتر، کسب امتیازات اقتصادی و حیثیت قابل ملاحظه، به صورت یک هدف ملی «مشروع» درآمد. در نظام‌بین‌المللی‌معاصر یکی‌از ارزشهای‌مهم‌به‌وجودآمده‌اصل‌تعیین سرنوشت

---

*. Doctrine of divine right.

خود* و استقلال سیاسی است، در حالی‌که داشتن مستعمرات تقریباً بی‌ارزش شده است. امروزه توسعه اقتصادی ارزشی مسلط در نظام بین‌المللی است. موقعیت یک کشور ارتباطی تنگاتنگ با سطح تکنولوژی، قدرت نظامی و درجه صنعتی‌شدن آن دارد و دیگر به حیثیت شخصی پادشاهان، مستعمرات یا کاخهای سلطنتی مربوط نمی‌شود. لز آنجاکه تمامی دولتهای مهم غربی چنین ارزش والایی برای صنعتی‌شدن قائل گردیده و از طریق سیاستهای صنعتی‌کردن به هدفهای اجتماعی بسیاری (از جمله نفوذ بین‌المللی) دست یافته‌اند، تعجب‌آور نخواهد بود که این هدف اثری مهم بر ارزشهای دولتهای جدیدالاستقلال داشته باشد. گرچه فشارهای داخلی مهمی برای توسعه اقتصای و نوسازی و همین‌طور مقاومتهای شدیدی در این راه وجود دارد، اما بسیاری از حکومتها هدف صنعتی‌شدن را تاحدی بدان خاطر پذیرفته‌اند که دولتهای دیگر نیز آن را هدف خود قرار داده‌اند.

روابط میان اجزای تشکیل‌دهنده نظام بین‌المللی

تحلیل ایستارها، ارزشها، باورها و نیازهای شخصیتی سیاستگذاران متضمن این واقعیت است که ارتباط این عوامل با تعیین وضعیت به نقش سیاسی و رویه‌های اداری گوناگون مربوط می‌شود. در بخش دیگری از این مبحث گفته شد که در نظامهای سیاسی دموکراتیک، افکار عمومی می‌تواند محدودیتهایی را برای سیاستگذاران در انتخاب شقوق پیش‌روی به‌وجود آورد، حال آنکه در نظامهای سیاسی خودکامه، افکار عمومی، در هر وضعیت، تنها نقشی اندک در کمک به شکل‌دادن اهداف و اعمال سیاست خارجی ایفا می‌کند یا اصلاً فاقد چنین نقشی است. همچنین گفته شد که در اوقات بحرانی، تأثیر نیازها، ارزشها و سنتهای تشکیلاتی بر جریان سیاستگذاری، کمتر از زمانی است که مسائل عادی مورد بررسی قرار می‌گیرند. همه این اظهارات در واقع فرضیه‌هایی درباره روابط میان عوامل گوناگونی هستند که می‌توانند بر رفتار

---

*. Self- determination.

سیاست خارجی اثر بگذارند. ممکن است اطلاع از این امر مفید باشد که وضع افکار عمومی در داخل، ساختار نظام و سیاستهای سنتی، برای مثال جنبه‌های مهم نقطه‌نظر وزیر امور خارجه دانمارک درباره وضعیتی است که باید به آن پاسخ گوید. اما کمال مطلوب آن است که بدانیم تحت چه شرایطی این عوامل نسبت به ارزشهای سازمانی یا متغیرهای شخصیتی اهمیت بیشتری پیدا می‌کنند. به‌علاوه اغلب فرض می‌کنیم که تنها یکی از اجزای تشکیل‌دهنده تعیین وضعیت می‌تواند رفتار دولتها در روابطشان با دولتهای دیگر را توضیح دهد.

مسئله ارزیابی اهمیت نسبی اجزای مختلف و روابط فی‌مابین آنها در تحلیلهای مربوط به سیاست خارجی شوروی بخوبی نمایان است. بعضی از ناظران سیاست شوروی مدعی‌اند که باورهای ایدئولوژیک در شکل‌گیری سیاست خارجی شوروی، ملاحظاتی غالب هستند. آنان استدلال می‌کنند که اتحاد شوروی همچون هر دولت دیگر، دارای ارزشها و منافع حیاتی، مانند حفظ استقلال ملی و تأمین امنیت سرزمینی است، اما تمامی هدفهای میان‌مدت و بلندمدت و همین‌طور استراتژی‌های دیپلماتیکی که برای دستیابی به آنها به کار می‌روند، از مارکسیسم-لنینیسم استنتاج می‌شوند. دیگران بر اهمیت موضوعات صرفاً «ملی» در سیاست خارجی شوروی، تأکید دارند، آنان مدعی هستند که به‌واسطه موقع جغرافیایی شوروی (که از نقطه‌نظر نظامی، ضعفها و قوتهایی ایجاد می‌کند) این کشور در درجه نخست ادامه‌دهنده سیاست خارجی تزارها، البته با شعارهای کمونیستی است. این نوع تحلیل نشان می‌دهد که سیاستگذاران شوروی همانند اسلافشان، محیط خود را تعریف و نیازها و منافع شوروی را درک می‌کنند؛ با این تفاوت که بر توجیه ایدئولوژیک اقداماتشان تأکید بیشتری می‌ورزند. سومین نوع تحلیل از سیاست خارجی شوروی بیشتر بر خصوصیات و نقش رهبری معاصر این کشور به‌عنوان مهمترین عوامل در رفتار خارجی شوروی تأکید دارد تا ایدئولوژی یا سیاستهای سنتی. بر این اساس، حرکتهای دیپلماتیک و تصمیمات مهم سیاسی در قالب تاکتیکهایی نگریسته نمی‌شوند که برای اجرای برنامه‌های پرطمطراق ایدئولوژیک طرح‌ریزی می‌گردند، بلکه وسیله‌ای برای تثبیت یا

حراست از موقعیت رهبری عالی‌رتبه شوروی یا طریقی برای پاسخگویی به برخی نیازهای روانی دانسته می‌شوند. سرانجام طبق نتیجه‌گیری کلی دیگری در مورد تشریح اعمال شوروی در خارج، ادعا می‌شود که این رهبری به‌گونه‌ای فزاینده به تأمین نیازهای داخلی و پاسخگویی به تقاضای مصرف‌کنندگان توجه نشان دهد. بر این اساس نیازها و انتظارات داخلی به‌عنوان اجزای مهم در هرتعیین وضعیتی نمایان می‌گردند. سرانجام، سیاست خارجی شوروی اغلب به‌عنوان سیاستی توصیف می‌شود که مطابق موقعیت جناحهای مختلف در حزب کمونیست یا موقعیت برخی عناصر دیوانسالارانه، چون نظامیان، تغییر می‌یابد.

کدام‌یک از این تفسیرها درست است؟ به‌نظر می‌رسد که همه آنها تاحدی معتبر باشند؛ زیرا ایدئولوژی، خط‌مشی‌های سنتی، نیازهای شخصی و سیاسی، و نیازهای داخلی احتمالاً به بسیاری از وضعیتهای سیاستگذاری مربوط می‌گردند. اما این نتیجه‌گیری، اطلاعات بسیار اندکی درخصوص اهمیت نسبی هر یک از این عوامل در اوضاع و احوال مختلف به ما می‌دهد. می‌توانیم از داده‌های تاریخی برای آزمایش فرضیات خود و شاید حتی پیش‌بینی آینده استفاده کنیم. برای مثال، تحلیلی از سیاست خارجی شوروی برحسب عوامل فهرست‌شده در فصل حاضر احتمالاً آشکار می‌سازد که طی دهۀ ۱۹۳۰ عواملی چون ساختار نظام (آنگونه که مارکسیست‌ها تفسیر می‌کنند)، نیازهای ملی، خط‌مشی‌های سنتی و شخصیت و نقش سیاسی استالین مهمترین جنبه‌های واقعیت بودند که سیاستگذاران شوروی در انتخاب هدفها و همچنین استراتژی‌های دیپلماتیک مورد توجه قرار می‌دادند.

در صورت فقدان تحلیلهای سیستماتیک و تطبیقی در مورد سیاست خارجی کشورهای مختلف، اظهارنظر دقیق در این خصوص که در اوضاع و احوال مختلف کدام پدیده‌ها دخالت یا اهمیت دارند، دشوار است. در عوض، می‌توانیم فرضیه‌هایی را ارائه دهیم که کدام عوامل تحت چه شرایطی احتمالاً برجسته‌ترین جنبه‌های تعیین وضعیت را تشکیل می‌دهند.

۱. هر چه یک وضعیت، حساس‌تر یا فوری‌تر متصور شود، در تعیین وضعیت، انتخاب پاسخها و گزینش هدفها، افراد کمتری مستقیماً دخالت خواهند داشت.

۲. هرچه در این تصمیم‌گیری‌ها، افراد کمتری دخالت داشته باشند، احتمال بیشتری وجود دارد که اقدامات به‌عمل‌آمده حالات روانی، فردی، ایستارها، باورها و نیازهای سیاسی شخصی را منعکس سازد.[۵۵]

۳. هر چه در تعیین وضعیت، تنظیم هدفها یا انتخاب شقوق مختلف، افراد بیشتری دخالت داشته باشند، تصمیمات متخذه ارزشها، نیازها و سنتهای گروهی و تشکیلاتی را بیشتر منعکس می‌کند و ایستارها، باورها یا تصورات یک فرد را کمتر آشکار می‌سازد.[۵۶]

۴. هر چه خطر تصوری گروه سیاستگذار بزرگتر باشد، فشار برای ایجاد هماهنگی و دستیابی به اجماع در گروه بیشتر است.[۵۷]

۵. احتمال می‌رود ساختار نظام هنگامی جدی‌ترین محدودیت را بر سر راه انتخاب هدفها یا اقدامات ایجاد کند که الف) نظام به شکل دوقطبی باشد، ب) بیان افکار عمومی یا احساسات ناسیونالیستی ضعیف باشد، پ) توانایی‌های دولت اندک باشد و این دولت با رهبر بلوک خطر مشترکی را احساس کنند، و ت) وضعیت کلاً حساس نباشد.

۶. برعکس، ساختار نظام بین‌المللی احتمالاً هنگامی کمترین تأثیر را بر هدفهای سیاست خارجی یک حکومت می‌گذارد که الف) ساختار مزبور بر پراکندگی قدرت مبتنی باشد، ب) وضعیت را اساساً فردی تعیین کندکه می‌تواند بر توانایی‌های داخلیش، از جمله ایستارها و افکار عمومی کنترل مؤثر داشته باشد، پ) ارزشهای فردی، نیازهای شخصیتی یا نیازهای سیاسی از طریق خط‌مشی‌های خارجی قابل حصول باشند، ت) دولت مورد نظر نه رهبر اتحاد یا ائتلاف باشد و نه عضو آن، وث) وضعیت حساس پنداشته شود.

۷. هنگامی نیازهای داخلی به صورت جنبه برجسته تعیین وضعیت درخواهد آمد که

---

۵۵. بنگرید: Snyder and Paige, "The United States Decision to Resist Agreement in Korea".

56. Verba, "Assumptions of Rationality and Non-Rationality."

۵۷. بنگرید:

Irving Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes* (Boston: Houghton Mifflin, 1972), Chap. 1.

الف) دولت برای تأمین مواد غذایی و ملزومات به منابع خارجی وابسته باشد، ب) سیاستگذاران در مقابل افکار عمومی داخلی پاسخگو باشند و پ) تصور شود که سرزمین مورد بحث دربرابر حمله خارجی شدیداً آسیب‌پذیر است.

۸. برای همه دولتها، قطع‌نظر از اینکه کدام شرایط داخلی یا خارجی بر وضعیت حاکم است، میزان توانایی محدودیتهایی بر سر راه انتخاب هدفها به‌وجود می‌آورد.

۹. برای حکومتهایی که نسبت به هدفهای بلندمدت و انقلابی متعهدند، درجه توانایی ملاحظه کم‌اهمیت‌تری است.

۱۰. در وضعیتهای بحرانی، موضوع در دسترس‌بودن توانایی‌ها ممکن است جزء کم‌اهمیت‌تر در تعیین وضعیت باشد.[۵۸]

۱۱. نظامهای سیاسی یا حکومتهایی به دکترین و ایدئولوژی در تعیین وضعیت بیشترین اهمیت را می‌دهند که الف) به یک مجموعه دکترین رسمی متعهد باشند، ب) رهبری عالی‌رتبه نسبت به افکار عمومی یا نیازهای داخلی پاسخگو نباشد، پ) جدیدالتأسیس بوده یا به تازگی انقلابی را پشت‌سر گذاشته باشند و ت) وضعیت حساس نباشد. در شرایط بحرانی (مانند حمله یا وجود تهدیدی مهم)، پاسخها بندرت از دکترین یا ایدئولوژی الهام می‌گیرند یا با آنها ارتباط تنگاتنگ دارند.

۱۲. نفوذهای دیوانسالارانه هنگامی اجزای مهم تعیین وضعیت را تشکیل می‌دهند که الف) دولت دارای ثبات بوده از استقرار آن مدت زیادی گذشته باشد، ب) اوضاع و احوال حساس نباشد، و پ) رهبری عالی‌رتبه بسرعت تغییر کند و یا توجهی به موضوع نداشته‌باشد.

۱۳. بحز اندازه یک کشور که برحسب جمعیت سنجیده می‌شود، به‌نظر نمی‌رسد که أعمال سیاست خارجی به خصوصیات ملی‌دیگری مربوط باشند. کم‌وبیش هیچ نوع دولتی احتمالاً در دیپلماسی منحصراً براساس درستکاری یا نادرستی عمل نمی‌کند.

---

58. Dina A. Zinnes, Robert c. North , and Howard E. Koch, Jr., "Capability, Threat, and the Outbreak of War," in *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, ed. James Rosenau (New York: Free Press, 1961), pp. 469-82.

هرچند احتمال می‌رود که قدرتهای بزرگ برای دستیابی به اهدافشان یادفاع از آنها بیش از دولتهای کوچک به زور متوسل شوند.

این فرضیات در مورد بیشتر حکومتها در وضعیتهای گوناگون مصداق دارد. اگر مواردمتعددی از تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی را مطالعه کنیم، انتظار می‌رود که داده‌های تجربی در بیشتر موارد فرضیات مزبور را تأیید کنند. به هرحال، همچنین می‌توان عوامل گوناگونی را در تعیین وضعیت به منظور تشریح اهداف، تصمیمات یا اَعمال یک حکومت در مجموعه‌ای خاص از اوضاع‌واحوال به کار گرفت. فرض کنید بخواهیم تصمیم حکومت بریتانیا به مداخله نظامی در بحران کانال سوئز به سال ۱۹۵۶ را تشریح کنیم. ماجرای این تصمیم‌گیری طولانی پیچیده است، اما نتایج چندی را به دست می‌دهد. نخست، تعداد بسیار اندکی در تصمیم‌گیری دخالت داشتند. جایگاه آنتونی ایدن در این سیاستگذاری برجسته بود. او تنها به معدودی از همکارانش در کابینه اجازه دخالت در طرحهایش راداد. به هرحال، ایدن ناچار بود بر پایه اطلاعاتی که منابع جاسوسی برایش تهیه کرده بودند، اقدام کند. دوم، تصور وجود خطر، قوی بود. ایدن اقدام مصر به بستن کانال سوئز و ملی‌کردن آن را تهدیدی غیرقابل تحمل برای خطوط تدارکاتی انگلستان می‌پنداشت. سوم،ایدن در تعیین وضعیت شدیداً تحت تأثیر تشبیهاتی قرار داشت که از تجربه دیپلماتیک گذشته او ناشی می‌شدند. او از مخالفان درجه اول سیاست مماشات در مورد آلمان نازی بود و در اوضاع و احوال سال ۱۹۵۶، ناصر، رئیس جمهوری وقت مصر، را هیتلر دیگری تصور می‌کرد که می‌بایست جلویش را هر چه زودتر گرفت. به‌نظر وی عواقب سیاست دست‌روی دست گذاشتن* یا توسل بیشتر به دیپلماسی، فوق‌العاده خطرناک بود. چهارم، گرچه ایدن بی‌شک آگاه بود که طرح او در زمینه مداخله انگلستان و فرانسه به نفع اسرائیل، با مخالفت قابل ملاحظه‌ای روبه‌رو خواهد شد، اما انتظار نداشت که این عمل خشم عمومی را شدیداً برانگیزد. او بویژه می‌دانست که با در اختیارداشتن

---

*. Inaction.

یک اکثریت مطمئن در مجلس عوام، بر سر سرنوشت حکومتش قمار نمی‌کند. پنجم، علی‌رغم ساختار دوقطبی قدرت در جهان و تمام مخالفتهای مسلم ایالات متحده و شوروی با این طرح، تصور وجود خطر آنچنان قوی بود که می‌بایست اقدام مستقلی (یعنی بدون مشورت با ایالات متحده) به عمل آید. سرانجام، برآورد توانایی‌های نظامی نسبی آشکار می‌ساخت که عملیات می‌توانست به آسانی انجام پذیرد. یعنی نیروهای اسرائیلی، فرانسوی و انگلیسی می‌توانستند با قبول خسارتی نسبتاً اندک، کنترل کانال سوئز را به دست گیرند. بنابراین، اگر بخواهیم تصمیمات و اعمال را تشریح و عوامل مؤثر را برحسب اهمیت نسبی آنها فهرست کنیم، ممکن است ترتیب زیر به دست داده‌شود:

۱. تصور ایدن از خطر (شرایط خارجی) و تحلیل او درباره عواقب سیاست دست‌روی‌دست‌گذاشتن، شدیداً تحت تأثیر تشبیه‌های تاریخی قرار داشت.

۲. نیازهای داخلی (ایدن برپایه برآوردهایش از عواقب اقدام ناصر به بستن کانال سوئز بر روی کشتیرانی بین‌المللی، برای اقتصاد و امنیت بریتانیا عمل کرد).

۳. برآورد توانایی‌های نسبی با درنظر گرفتن مشارکت اسرائیل و فرانسه.

۴. نفوذهای دیوان‌سالارانه، بدین‌معنی که افسران عالی‌رتبه به ایدن گفتند که کدام اقدام از لحاظ نظامی عملی است.

۵. ساختار نظام بین‌المللی. این عامل در مرحله تصمیم‌گیری کمتر از همه دخالت داشت، اما در مرحله اجرای طرح، مخالفت شدید ایالات متحده و اتحاد شوروی مانع از تحقق کامل آن گردید.

۶. افکار عمومی- بویژه، انتظار ایدن از برخی انتقادهای اعضای حزب محافظه‌کار از این طرح.

به‌طور خلاصه، تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و تعیین اهداف، متضمن روندهای پیچیده‌ای است که طی آنها ارزشها، ایستارها و تصورات فردی بر درک از واقعیتی که منابع گوناگون اطلاعاتی گرد آورده‌اند، اثر می‌گذارد. تصورات یا تعیین وضعیتها به واقعیت و انتظاراتی

شکل می‌دهند که تصمیمات بر پایه آنها اتخاذ می‌گردند. اجزای تشکیل‌دهنده هر تعیین وضعیت، بسته به شرایط نظام بین‌المللی، ساختار سیاسی داخلی، درجه فوریت در یک وضعیت و نقش سیاسی سیاستگذاران تغییر می‌یابند. اما در اکثر تعیین وضعیتها، برآوردی از توانایی‌ها، واکنشهای داخلی و حوادث یا شرایط قریب‌الوقوع خارجی، صورت می‌گیرد. پیش‌بینی درجه اهمیت هر یک از این اجزاء در یک وضعیت خاص دشوار است، گرچه فرضیه‌هایی در این زمینه ارائه شده‌اند. با نبود نظریه‌ای معتبر در مورد سیاست خارجی، این گفته‌ها به‌ناچار در حد قانون‌سازی‌های کلی خام یا فرضیه‌هایی آزمایش‌نشده باقی می‌مانند و با بروز تحولات‌جدید در سیاست بین‌المللی همواره با قیدوشرطها و استثناثاتی همراه خواهند بود.

منابع منتخب

Abravanel, Martin, And Barry Hughes, "The Relationship between Public Opinion and Governmental Foreign Policy: A Cross-National Study," in *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies.*, Vol. 1, ed. Patrick J. McGowan. Bevery Hills, Calif.: Sage Publications, 1973.

Allison, Graham T., And Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," in *Theory and Policy in International Relations*, eds. Raymond Tanter and Richard H. Ullman. Princeton, N.J.: Princeton Universtiy Press, 1972.

Almond, Gabriel, *The American People and Foreign Policy.* New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1950.

Barnett, A. Doak. *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process.* Boulder, Colo.: Westview Press, 1985.

Bauer, Raymond E., Ithiel Pool, And L. A. Dexter, *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade.* New York: Atherton, 1963.

Bloomfield, Lincoln P., *The Foreign Policy Process: A Modern Primer.* Englewood Clifs, N.J.: Prentice-Hall, 1982.

Boulding, Kenneth E., *The Image.* Ann Arbor: University of Michigan Press, 1956.

Brecher, Michael, *Decisions in Israel's Foreign Policy.* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1975.

Bronfenbrenner, Urie, "The Mirror Image in Soviet-American Relations: a Social Psychologist's Report," *Journal of Social Issues*, 17 (1961), 45-56.

Buchanan, William, And Hadley Cantril, *How Nations See Each Other.* Urbana: University of Illinios Press, 1953.

Burton, John W., *Global Conflict: The Domestic Sources of International Crisis.* Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1984.

Buzan, Barry, *People, States, and Fear: the National Security Problem in International Relations.* Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press, 1983.

Cassese, Antonia, ed., *Parliamentary Control Over Foreign Policy.* Amsterdam: Sijthoff & Noordhoff, 1980.

Christiansen, Bjorn, *Attitudes toward Foreign Affairs as a Function of Personality.* Oslo, Norway: Oslo University Press, 1959.

Cohen, Bernard C., *The Political Process and Foreign Policy: The Making of the Japanese Peace Settlement.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957.

---------, *The Press and foreign Policy.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963.

---------, *The Public's Impact on Foreign Policy.* Boston: Little, Brown, 1973.

Dawisha, Adeed, ed. *Islam in Foreign Policy.* Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

De Rivera, Joseph, *The Psychological Dimensions of Foreign Policy.* Columbus, O.: Charles E. Merrill, 1968.

Deutsch, Karl W., And Richard L. Merritt, "Effects of Events on National and International Images," in *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, ed. Herbert C. Kelman. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965.

East, Maurice A., "Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models," *World Politics*, 25 (1973), 560-75.

---------, Stephen A. Salmore, And Charles F. Hermann, *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies.* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1978.

Esterline, John H., And Robert B. Black, *The Department of State Political System and I Subsystems.* Palo Alto, Calif.: Mayfield Poblishing Company, 1975.

Etheredge, Lloyd S., *A World of Men: The Private Sources of American Foreign Policy.* Cambridg MIT Press, 1978.

Galtung, Johan, "Foreign Policy Opinion as a Function of social Position", in *International Politic and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, rev. ed., ed., James N. Rosenau New York: Free Press, 1969.

George, Alexander, "Domestic Constraints on Regime Change in U.S. Foreign Policy: The Nee for Policy Legitimacy," in Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson, and Alexander George eds., *Change in the International System.* Boulder, Colo.: Westview Press, 1980, pp. 233-62

---------, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information an Advice.* Boulder, Colo.: Westview Press, 1980.

Halperin, Morton, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy.* Washington, D.C.: The Brooking Institution, 1974.

Henrickson, Alan K., "The Geographical 'Mental Maps' of American Foreign Policy Makers, *International Political Science Review*, 1 (1980), 495-530.

Holmes, Jack E., *The Mood/Interest Theory of American Foreign Policy.* Lexington, Ky.: Universit Press of Kentucky, 1985.

Holsti, K.J., *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring since World War II.* London George Allen & Unwin, 1982.

Holsti, Ole R., And James N. Rosenau, *American Leadership in World Affairs: Vietnam and the Breakdown of Consensus.* Boston: Allen & Unwin, 1984.

Hughes, Barry B., *The Domestic Context of American Foreign Policy.* San Francisco: W.H. Freeman, 1978.

Janis, Irving L., *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes.* Boston: Houghton Mifflin, 1972.

Kissinger, Henry A., "Domestic Structure amd Foreign Policy," in *American Foreign Policy: Three Essays by Henry A. Kissinger.* New York: Norton, 1969.

Korany, Bahgat, And Ali Hillal Dessouki, *The Foreign Policies of Arab States.* Boulder, Colo.:

Westview Press, 1984.

Krasner, Stephen D., *Defending the National Interest.* Princeton: Princeton University Press, 1978.

Laqueur, Walter, *A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence.* New York: Basic Books, 1985.

Levinson, Daniel J., "Authoritarian Personality and Foreign Policy," *Journal of Conflict Resolution*, 1 (1957), 37-47.

Lippmann, Walter, *Public Opinion.* New York: Macmillan, 1922.

Maggiotto, Michael A., And Eugene R. Wittkopf, "American Attitudes Toward Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, 25 (December 1981), 601-31.

Maurer, Alfred G., Marion D. Tunstall, And James M. Keagle, eds., *Inteligence: Policy and Process.* Boulder, Colo.: Westview Press, 1985.

Merle, Marcel, *La Politique Étrangére.* Paris: Presses Universitaires de France, 1984.

Ogburn, Charlton, Jr., "The Flow of Policy-Making in the Department of State," in *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, ed. James N. Rosenau, pp. 229-33. New York: Free Press, 1961.

Pruitt, Dean G., "Definition of the Situation as a Determinant of International Action," in *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, ed. Herbert C. Kelman, NewYork: Holt, Rinehart, & Winston, 1965

Rosenau, James N., ed., *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, Methods.* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1975.

----------, *Domestic Sources of Foreign Policy. A Case Study in the Mobilization of Public Support.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1961.

----------, "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy," in *Approaches to Comparative and International Politics*, ed. R. Barry Farrell. Evanston, Ill.:Northwestern University Press, 1966.

----------, *Public Opinion and Foreign Policy.* New York: Random House, 1961.

Rummel, Rudolf J., "The Relationship Between National Attributes and Foreign Conflict Behavior", in *Quantitative International Politics*, ed. J. David Singer. New York: Free Press, 1968.

Russett, Bruce And Donald R. Delluca, "Don't Tread on me: Public Opinion and Foreign Policy in the Eighters," *Political Science Quarterly*, 96 (Fall 1981), 381-99.

Scott, William A., "Psychological and Social Correlates of International Images," in *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, ed. Herbert C. Kelman. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965.

Snyder, Richard C., H. W. Bruck, And Burton Sapin, "Decision Making as an Approach to the Study of International Politics," in *Foreign Policy Decision Making*, eds. Richard C. Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin, New York: Free Press, 1962.

------, And Glenn D. Paige, "The United States Decision to Resist Aggression in Korea," in *Foreign Policy Decision Making*, eds. Richard C. Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin. New York: Free Press, 1962.

Sprout, Harold And Margaret Sprout, "Environmental Factors in the Study of International Politics," *Journal of Conflict Resolution*, 1 (1957), 309-28.

Spykman, Nicholas J., "Geography and Foreign Policy," I, *American Political Science Review*, 32 (1938), 28-50.

Verba, Sidney, "Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System," *World Politics*, 14 (1961), 93-117.

Wallace, William, *The Foreign Policy Process in Britain*. London: Allen & Unwin, 1977.

White, Ralph K., "Images in the Context of International Conflict: Soviet Perceptions of the U.S. and the U.S.S.R.," in *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, ed. Herbert C. Kelman. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965.

Zorgbibe, Charles, *Les Politiques etrangeres des grandes puissances*. Paris: Presses Universitaires de France, 1984.

فصل سیزدهم

جایگاه حقوق و افکار عمومی جهانی در تشریح سیاست خارجی

تاکنون بروندادهای سیاست خارجی را به ساختارهای نظام، ویژگی‌های ملی، متغیرهای تشکیلاتی و عوامل شخصیتی مربوط ساخته‌ایم. سمت‌گیری‌ها، نقشهای ملی، هدفها و اعمال با مفاهیم یا پدیدارهای* متفاوتی، مانند «تصورات» سیاستگذاران یا درجه قطبی‌بودن یا پراکندگی قدرت در یک نظام بین‌المللی، تشریح شده‌اند. می‌توان افکار، باورها و ارزشهای مردمی که مسائل را با دقت دنبال می‌کنند (یعنی عامه مراقب) و در بعضی موارد کل جمعیت یک کشور را با برخی انواع بروندادهای سیاسی پیوند داد. در فصل دوم اشاره شد که می‌توان خصوصیات هر نظام بین‌المللی را تاحدی با قواعدی مشخص ساخت که مناسبات و اعمال براساس آنها تنظیم می‌شوند. اگر حکومتها عموماً از برخی هنجارهای رفتاری اساسی که اغلب آنها را مسلم می‌پنداریم تبعیت نمی‌کردند، جهانی که می‌شناسیم از لحاظ روابط بین‌المللی به دشواری قابل تشخیص بود. اگر برای مثال مفاهیمی چون حاکمیت یا آزادی دریاها وجود نمی‌داشتند، سمت‌گیری‌ها، نقشها، هدفها و اعمال سیاست خارجی معاصر و همین‌طور مناسبات بین‌المللی بنحو چشمگیری متفاوت می‌بودند. در این صورت هیچ توضیحی در مورد سیاست خارجی نمی‌توانست کافی باشد، مگر اینکه تلاشهایی جهت بررسی چگونگی دخالت‌دادن هنجارهای

---

*. Phenomena.

حقوقی و قواعد کمتر رسمی بازی در روندهای تصمیم‌گیری به‌عمل می‌آمد.

همان‌طور که در بحث مربوط به ساختار نظام، توانایی‌ها و افکار عمومی اشاره کردیم، این متغیرها غالباً سمت‌گیری‌ها، نقشها، هدفها و اعمال را محدود می‌کنند. برای مثال سمت‌گیری انزواگرایی را می‌توان با ضعف توانایی‌ها پیوند داد. حکومتها در پی هدفهایی نمی‌روند که پیش‌بینی می‌کنند به آنها دست نخواهند یافت یا از مبادرت به اقداماتی امتناع می‌ورزند که می‌ترسند احتمالاً واکنش نامطلوب عمومی، عدم حمایت یا پاسخهای خصمانه در خارج را برانگیزد. همچنین، هنجارها و سنتهای حقوقی موانع و تعهداتی به وجود می‌آورند. سیاستگذاران به هنگام تصمیم‌گیری، به‌طور صریح یا ضمنی، به تعهدات حقوقی و تأثیرات احتمالی سلسله اقدامات پیشنهادیشان بر این تعهدات توجه دارند.

هر تعهد محدودیتی بر آزادی‌عمل دولت به‌وجود می‌آورد. بخشهایی از حقوق بین‌الملل مشخص می‌کنند که دولتها چه اقداماتی را می‌توانند یا باید انجام دهند. بخشهایی دیگر به آنچه دولتها نباید انجام دهند اشاره دارند، بخشهای دیگری نیز می‌کوشند وضعیتی را تعیین کنند که در آن تعهدات مثبت یا منفی به اجرا درمی‌آیند. اگر حکومتها در رفتار سیاست خارجیشان ـ حتی به بهای از دست‌دادن منافع خود یا اجرای قدرتمندانه دیپلماسی یا مبادرت به جنگ ـ به این تعهدات عمل کنند، می‌توان استنباط کرد که ملاحظات حقوقی دست‌کم تاحدی تصمیمات آنها را توضیح می‌دهد. چنانچه در اوضاع و احوالی دیگر دولتها قواعد حقوق بین‌الملل را به‌گونه‌ای دلخواه تفسیر یا تعهدات اختیاری، مثبت یا منفی خود نقض کنند، می‌توانیم نتیجه بگیریم که ارزشها یا منافع یا ملاحظات دیگر مهم‌تر بوده‌اند.

هدف اصلی این فصل آشکارساختن چگونگی دخالت‌دادن هنجارهای حقوقی در اتخاذ سیاست خارجی، بویژه در زمینه تصمیمات و اعمال است. تا چه حدی می‌توان تصمیم یا عملی خاص را با توجه به تعهدات حقوقی تشریح کرد؟ آیا در وضعیتهای تصمیم‌گیری توجه سیاستگذار به تعهدات حقوقی در قیاس با افکار عمومی، اولویتهای ایدئولوژیک، وضعیت

خارجی یا سنتهای تشکیلاتی، بیشتر است یا کمتر؟ آیا بعضی دولتها در قیاس با دولتهای دیگر پایبندی بیشتری به قوانین دارند؟ با توجه به وجود شبکه گسترده‌ای از معاهدات تجاری، دیپلماتیک و نظامی میان دولتها، همین‌طور سنتها و قواعد عرفی حقوقی، اقدامات دولتها تا چه اندازه می‌توانند موافق مقررات ناشی از این منابع باشند؟

پیش از بررسی رابطه میان حقوق و سیاست خارجی- یعنی حکومتها از قواعد حقوقی چه سان استفاده می‌کنند- باید مشخص سازیم که نظامی حقوقی یا شبکه‌ای جامع از حقوق عرفی و قراردادی الزام‌آور برای همه دولتهای جهان، تا چه حد واقعاً وجود دارند. بنابراین، به هنگام مطالعه نقش عوامل حقوقی در بروندادهای سیاست خارجی، ابتدا می‌بایست موضوع وجود، ماهیت و کمبودهای نظام حقوقی مشخص شود و سپس بررسی گردد که در کدام وضعیتها احتمال اینکه حکومتها هدفها و اعمالشان را منطبق با تعهدات حقوقی خود تنظیم کنند بیشتر و در کدام وضعیتها کمتر است.

استفاده از هنجارهای حقوقی در برخی نظامهای بین‌المللی

پیش از دوران صنعتی‌شدن

مروری بر نظامهای بین‌المللی پیش از دوران صنعتی‌شدن آشکار می‌سازد که هنجارهای حقوقی یا اخلاقی مورد حمایت ضمانت اجراهای مذهبی، در سازماندهی اقدامات و مناسبات واحدهای سیاسی مستقل متعلق به تمدن یا فرهنگی مشترک، اغلب مدنظر قرار می‌گرفتند. در بسیاری از تمدنها می‌توان اصولی حقوقی یا مذهبی یافت که راههایی برای پرداختن به مسائل زیر به وجود آوردند: ۱. ارتباطات میان واحدهای سیاسی (برای مثال، شکلهای گوناگون مصونیت دیپلماتیک)، ۲. مناسبات تجاری، ۳. آداب جنگ* و ۴. رعایت معاهدات.[۱] همچنین

*. Conduct of Warfare.

۱. برای مثال بنگرید:


نشانه‌هایی وجود دارد که در تنظیم روابط میان واحدهای سیاسی متعلق به دو تمدن یا فرهنگ متمایز، هنجارهای حقوقی یا مذهبی درنظر گرفته نمی‌شدند. قوانین موجود در میان واحدهای سیاسی متعلق به یک فرهنگ، در روابط این واحدها با «وحشیانِ» فراسوی مرزهای جغرافیایی و فرهنگی نظام مزبور بندرت رعایت می‌شدند و تا سده بیستم اروپاییان همانند هندوها، یونانیان یا مسلمانان در ادوار گذشته نمی‌پنداشتند که تعهدات حقوقی فرعی در روابط میان خودشان بتواند به همان صورت در مناسبات با «بدویان»* یا «وحشیان» دارای فرهنگهای کاملاً متفاوت به‌اجرا درآید. به نظر می‌رسد حقوق بین‌الملل کلاسیک اروپایی و حقوقهای تاریخی مشابه آن فقط در میان گروههایی از واحدهای سیاسی مورد قبول بود و عموماً رعایت می‌شد که برای تشکیل یک نظام واقعی به قدر کافی با یکدیگر پیوند داشتند.

نکته دوم اینکه میان قواعدی که در نظامهای تاریخی به‌طور مؤثر اجرا می‌شدند و قواعد حقوق بین‌الملل امروزی مشابهتهای بسیاری وجود دارد. گزارشهای کاشفان و مطالعات اخیر مردم‌شناسان هر دو به قواعد و تشریفات نسبتاً پیچیده‌ای اشاره دارند که به مناسبات اقتصادی، دیپلماتیک و نظامی میان قبایل، گروههای خویشاوند، دولت‌ـ شهرها و امپراتوری‌های باستانی مربوط می‌شدند. برای تأمین صلح تقریباً همهٔ ملتها، همانند ما از شکلهای گوناگون معاهده استفاده می‌کردند، که به دنبال انجام نوعی تشریفات، مراسم یا قربانی، بر تعهدات مندرج در آنها صحه می‌گذاشتند. ضمانت اجرای این معاهدات اغلب باورهای مذهبی بودند، بدین‌معنا که اگر کسی آنها را نقض کند می‌میرد، یا گرفتار عقوبتی سخت می‌شود. مبادلات اقتصادی معمولاً طبق قواعدی دقیق انجام می‌گرفتند و در بسیاری از موارد قبایل آداب و رسوم و قواعدی نیز برای آغاز

Baron S. A. Korff, "An Introduction to the History of International Law," *American Journal of International law*, 18 (1924), 246-59; Bronislaw Malinowski, "An Anthropological Analysis of War," *American Journal of Sociology*, 46 (1941), 521-50; Rudolf W. Holsti, *The Relation of War to the Origin of the State*, (Helsingfors, 1913), pp. 60-70.

*. Savages.

جنگ و چگونگی جنگیدن داشتند. رعایت مداوم این ممنوعیتهای مذهبی به توضیح این مسئله کمک می‌کند که چرا بسیاری از قبایل به‌رغم درگیرشدن در جنگها و خشونتهای متعدد توانستند سده‌های متمادی همچنان باقی بمانند.[۲]

نقش حقوق در تنظیم مناسبات میان واحدهای مستقل، در نظام بین‌المللی هند باستان خیلی کمتر نمایان است و در آن مشابهتهای اندکی با حقوق بین‌الملل امروزی یافت می‌شود. شهریاران و شاهان نه مفهوم خانواده‌ای از دولتهای دارای حاکمیت را می‌پذیرفتند و نه یک مجموعه حقوقی کاملاً مشخص را.[۳] گرچه به نظر می‌رسید توافق‌نظرهای مبهمی درباره مصونیتهای دیپلماتیک و مناسبات تجاری وجود داشت، اما فرمانروایان آنها را بدرستی رعایت نمی‌کردند، مگر در مواردی که از اعمال تلافی‌جویانه شدید وحشت داشتند. پایبندی به معاهدات بقدری اندک بود که امضاکنندگان اغلب به‌عنوان ضمانت اجرای آنها گروگانهایی مبادله می‌کردند. عبارتی از کتاب آرتاساسترا **Arthasastra** نوشته کاتیلیا **Kautilya** نشان می‌دهد که در نظام هندو اساسی‌ترین قواعد لازم برای برقراری مناسبات وجود نداشت. وی در این عبارت توصیه می‌کند پادشاهی که مورد تهدید فرمانروای سرزمین همسایه است از او به بهانه شرکت در جشن، عروسی، یا شکار فیل، به قلمرو خود دعوت نماید و سپس وی را به اسارت گرفته و حتی به قتل رساند.[۴] جنگ و کاربرد زور به‌مثابه فعالیتهای عادی دولت مورد قبول بود، اعم از اینکه به‌منظور کسب افتخار، غارتگری، فتح سرزمین یا ایجاد دولتهای زیردست صورت گرفته باشد یا نه. با اضمحلال سلسله پادشاهی موریان **Mauryan**، بعداً اصل مبهمی نضج گرفت که به موجب آن می‌بایست از شکلهای خاصی از کشورگشایی (فتوحات اهریمنی) که متضمن نابودی

---

2. Holsti, *The Relation of War to the Origin of the State*, p. 67.

3. Adda Bozeman, "Representative Systems of Public Order Today," *American Society of International Law, Proceedings* (April 1959), p. 18.

4. George Modelski, "Kautilya: Foreign Policy and International System in the Ancient Hindu World," *American Political Science Review*, 58 (1964), p. 556.

و قتل‌عام همگان باشد، اجتناب ورزید. کشورگشایی‌های «خیرخواهانه» برای ایجاد دولتهای زیردست آرمانی بود که انتظار می‌رفت پادشاهان هندو به خاطر آن بجنگند. دیگر نوشته‌های تاریخی این دوره نشان می‌دهد که قواعد نسبتاً دقیقی وجود داشتند که بر چگونگی جنگیدن حاکم بودند. در این نوشته‌ها اشاره شده است کسانی که به حالت سوار بر ارابه می‌جنگیدند نمی‌توانستند به پیاده‌نظام ضربت وارد آورند یا افراد زخمی دشمن را نمی‌شد کُشت و همین‌طور به‌عنوان نوعی کنترل تسلیحات نمی‌شد از سلاحهای زهرآگین استفاده کرد.[۵]

نضج حقوق بین‌الملل اروپایی

در میان بسیاری از تمدنها و نظامهای بین‌المللی و غیرغربی پیش از مرحله صنعتی‌شدن، هنجارهای حقوقی، مذهبی و اخلاقی تنظیم‌کننده مناسبات میان واحدهای سیاسی مختلف وجود داشتند. هر چند نخستین نظام حقوقی منسجم، جدا از مذهب در یونان، امپراتوری رم و خصوصاً اروپای سده هفدهم به وجود آمد. هنجارهایی که در میان قبایل ابتدایی و در مناسبات میان واحدها در هند، چین و امپراتوری اسلامی رعایت می‌شدند، از دستورات عام اخلاقی یا مذهبی یا از آداب و رسوم باستانی قابل تفکیک نبودند. مفاهیم حقوق و تعهدات قانونی دولتهای برخوردار از حاکمیت، یعنی مرکز ثقل حقوق بین‌الملل امروزی، تا پیدایی نظام دولتهای ملی اروپایی در سده‌های پانزدهم، شانزدهم، و هفدهم به وجود نیامد.[۶]

نظمی که در اواخر قرون وسطی در اروپا وجود داشت، از اقتدار کلیسا برای صدور قواعد

---

۵. به هرحال مدرک دیگری وجود دارد که نشان می‌دهد هندیان باستان در مجموع معاهدات را رعایت می‌کردند و برخی هنجارهای حقوقی به وجود آورده بودند که به دلایلی جز نفع فوری رعایت می‌شدند. بنگرید:
Frank M. Russell, *Theories of International Relations* (New York: Appleton- Century- Crofts, Inc., 1936), pp. 41-46.

6. Quincy Wright, *The Role of International Law in the Elimination of War* (Manchester, Eng.: Manchester University Press, 1961), pp. 18-19.

عام و رفتار قواعد عرفی شوالیه‌گری (پهلوانی)* نشأت می‌گرفت. به‌علاوه، جامعه قرون وسطی سنت حقوق طبیعی و نظم رومی را در هم آمیخت که از درون آن دیگر اصول مربوط به مناسبات میان واحدهای سیاسی سر برآورد. به هرحال، به‌طورکلی کلسیا بود که با عقایدش در مورد سلسله مراتب، اقتدار و وظیفه، و همین‌طور اختیاراتش برای تکفیر به‌عنوان ضمانت اجرای نهایی در تعدیل سیاست این دوره بیشترین تأثیر را داشت. صلح الهی** که کلیسا آن را در سده دهم اعلام کرد می‌کوشید محدودیتهایی را در مورد جنگ، خشونت و غارت به‌وجود آورد، اما نتایج آن بسیار ناچیز بود: متارکه الهی*** (۱۰۴۱) که اسقف آرله Arles و راهب کلِ کلونی Cluny برقرار ساختند، موفق‌تر بود و توانست در بخشهایی از اروپای قرون وسطی دامنه و میزان خشونت را به‌طور مؤثر محدود کند. برای مثال، در فاصله عصر چهارشنبه و صبح دوشنبه نمی‌بایست جنگی صورت می‌گرفت. این قوانین اعلامی هرگز دقیقاً رعایت نشدند و در بعضی مناطق، هیچ‌گاه به‌عنوان عرف مورد قبول قرار نگرفتند. در همین دوره بعداً آیین «جنگ مشروع» به وجود آمد و به جلوگیری از برخی شکلهای خشونت کمک کرد. کلیسا جنگ را «غیرقانونی» می‌دانست و چنانچه مقامات قانونی آن را با دلایل موجه و هدفهای مشروع به درستی اعلام نمی‌کردند، مرتکبین آن مستوجب مجازات کلیسایی بودند.[۷]

مفروضات و قواعد اصلی حقوق بین‌الملل امروزی، یعنی حاکمیت، تمامیت ارضی، برابری و عدم مداخله در امور داخلی دولتهای دیگر، همزمان با رشد واحدهای سیاسی متمرکز پادشاهی پدیدار شدند، که دیگر دستور هیچ مرجع بالاتری را چه در داخل یا خارج از

---

*. Chivalry.

**. Peace of God.

***. Truce of God.

۷. برای توضیح بیشتر بنگرید:

M. H. Keen, *The Laws of War in the Late Middle Ages* (Toronto: University of Toronto Press, 1965).

مرزهایشان نمی‌پذیرفتند. دیپلماتها و پادشاهان ممکن بود برخی اصول عدالت ملهم از حقوق طبیعی را مورد تأیید قرار دهند، اما به‌طورکلی محدودیت رفتارشان در روابط خارجی-اگر اصولاً چنین محدودیتی وجود می‌داشت- تنها از طریق تعهداتی به وجود آمد که در قبال یکدیگر در معاهدات می‌پذیرفتند. اصول مذهبی، جنگ و مفاهیم انتزاعی «حقوق طبیعی» دیگر قادر نبودند به‌طور مؤثر اقداماتی را محدود کنند که حکام یا شهریاران جدید می‌توانستند یا نمی‌توانستند در قبال همسایگان خود انجام دهند. محدودیتهای مزبور اغلب بنابه خواست شخصی اعمال می‌شدند، داوطلبانه رعایت می‌گردیدند و عمدتاً از راه تهدید به عمل متقابل و تلافی به اجرا درمی‌آمدند. عرف نیز در تعیین معیارهای تمییز سیاستهای مشروع از نامشروع ایفای نقش می‌کرد، و در بعضی موارد نوشته‌های حقوقدانان و متألهین برجسته‌ای چون گروسیوس Grotius، پوفندورف Pufendorf و واتل Vattel، در تحدید اقدامات واحدهای سیاسی اروپا مؤثر بودند. این گفته بدان معنی نیست که در سدهٔ هجدهم، مجموعه‌ای جامع از هنجارهای حقوقی تعیین‌کننده حقوق و وظایف در انواع مختلف روابط یا رویه‌ای کلی در زمینه رعایت معاهدات مربوط به تنظیم روابط دیپلماتیک و تجاری، میان شاهان وجود داشت. این ادعای پادشاهان که برخی از عرفها آنچنان جا افتاده‌اند که باید جزئی از حقوق بین‌الملل شمرده شوند، بندرت با موافقت دولتهای دیگر روبه‌رو می‌شد.[8] به نظر می‌رسید رعایت بعضی قواعد در جریان جنگ بیشتر از محدودیتهایی ناشی می‌شد که تکنولوژی نظامی ابتدایی آن زمان تحمیل می‌کرد تا از اصول حقوقی عمدتاً پذیرفته‌شده یا احساسات بشردوستانه. با این وجود، حقوقدانان و دیپلماتها به تکمیل «حقوق ملل»* ادامه دادند، تعداد معاهدات بین‌المللی رو به ازدیاد نهاد و پادشاهان در تنظیم سیاستهای خود، به‌گونه‌ای فزاینده به مشاوران حقوقی روی

8. Percy Corbett, *Law in Diplomacy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1959), Chap. 1.
*. Law of Nations.

آوردند؛ گرچه به نظر حقوقی آنان همواره اعتنا نمی‌کردند.

نیازهای اروپای جدید انگیزه‌ای را برای رشد سریع حقوق بین‌الملل در سدهٔ نوزدهم فراهم آورد. بویژه حجم روزافزون تجارت میان دولتهای اروپایی و توسعه منابع مواد خام و بازار در مناطق غیراروپایی، انواع مشابهی از مبادلات و بنابراین دیدگاههای مشابهی را در مورد قواعد لازم برای قراردادن روابط اقتصادی برمبنایی با ثبات و قابل پیش‌بینی به‌وجود آورد. موقعیت برتر نیروی دریایی بریتانیا آن دولت را قادر ساخت پایه‌های حقوق دریاهای امروزی را تقریباً به‌طور یکجانبه بنا نهد. بیشترین توسعه دکترینهای حقوقی، مسائل مربوط به تعهدات دولتهای بدهکار، حرمت پول، حمایت از اموال تجاری در کشاکشهای داخلی و مصادره اموال خصوصی را دربرمی‌گرفت.[9] این جنبه‌های حقوق بین‌الملل بیانگر دکترینهای اقتصاد آزاد اروپای آن زمان و همین‌طور منافع متقابل تجار اروپایی در گسترش بازار و کسب امنیت برای سرمایه‌گذاری‌های خارجیشان بود. بنابراین حقوق بین‌الملل سده نوزدهم حقوق تمدن تجاری رو به گسترش بود. اما این حقوق در زمینه تنظیم کاربرد زور و تعدیل رقابتهای ملی و امپریالیستی تأثیر بسیار اندکی داشت.

دکترین «جنگ مشروع» که پیش از سده هجدهم محدودیتهایی را در مورد کاربرد زور به وجود آورده بود هرگز پا به سده نوزدهم نگذاشت. برعکس، حکومتها تهدید به استفاده از زور و کاربرد آن را به‌عنوان موارد مشروع اعمال اراده یک دولت برخوردار از حاکمیت می‌دانستند.

9. Richard A. Falk, "Historical Tendencies, Modernizing and Revolutionary Nations, and the International Legal Order," in *Legal and Political Problems of World Orders*, Prelim. ed Saul H. Mendlovitz (New York: The Fund for Education Concerning World Peace Through World Law, 1962), pp. 133-34; Charles De Visscher, *Theory and Reality in Public International Law*, Trans. P.E. Corbett (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957), p. 136; Morton A. Kaplan and Nicholas de B. Katzenbach, *The Political Foundations of International Law*, (New York: John Wiley, 1961), p.28.

برخی از علمای حقوق بین‌الملل برای صلح و خلع سلاح مبارزه کردند، اما حقوق دوره مزبور بازتاب این باور بود که جنگ وسیله‌ای برای اعمال فشار است و خود را توجیه می‌کند. ثبات نسبی نظامی در سدهٔ نوزدهم و محدودیتهای مربوط به کاربرد زور، از ایجاد عوامل بازدارنده و عملکرد «اتفاق اروپا»* ناشی می‌شد، نه از کارآیی اصول حقوقی.

حقوق بین‌الملل سده نوزدهم محدودیتهایی را در مورد دامنه و میزان خشونت به وجود آورد.[10] قوانین جدید بی‌طرفی برای طرفهای متخاصم و دولتهای بی‌طرف حقوق و تعهدات معینی را مقرر می‌داشتند که به جلوگیری از تبدیل رویارویی‌های نظامی دوجانبه به کشتارهای همگانی در قاره اروپا یا منطقه‌ای خاص کمک می‌کردند و قدرتهای بزرگ مناطق یا کشورهای خاصی چون سوئیس (۱۸۱۵)، بلژیک (۱۸۳۱) و حوزه رود کنگو (۱۸۸۵) را به‌طور دائم بی‌طرف اعلام نمودند و بدین‌وسیله آنها را از صحنه‌های برخورد خارج ساختند.[11] مجموعه‌هایی از مقاوله‌نامه‌ها و قوانین چندجانبه نیز تنظیم شدند تا از واردآمدن لطمات غیرلازم به نظامیان و همین‌طور غیرنظامیان جلوگیری به‌عمل آید. در اکثر موارد، قوانین مربوط به بی‌طرفی و جنگ رعایت می‌شدند تا اینکه پیشرفتهای تکنولوژی نظامی در سده بیستم کم‌وبیش آنها را منسوخ کرد.

حقوق بین‌الملل معاصر: منشأ و وجود هنجارها و ممنوعیتهای حقوقی

طی سده بیستم نیز حقوق بین‌المللِ دارای ریشه‌های اروپایی به‌رغم وقوع دو جنگ جهانی بزرگ، همچنان از نظر دامنه گسترش یافته و به دقت آن افزوده شده است. بخش مهمی از

---

*. Concert of Europe.

10. Richard A. Falk, "Revolutionary Nations and the Quality of International Legal Order," in *The Revolution in World Politics*, ed. Morton A. Kaplan (New York: John Wiley, 1962), p. 320.

۱۱. البته بلژیک و کنگو (زئیر) دیگر بی‌طرف نیستند.

حقوق معاصر از عملکردهای عرفی دولتها، طی دهه‌ها و سده‌های متمادی، نشأت گرفته است. در موارد بسیاری، حکومتها گرد هم آمده و عملکرد عرفی را به صورت معاهدات یا مجموعه قوانین چندجانبه درآورده‌اند و بدین‌ترتیب عرف را در قالب قواعد نوشته دقیق‌تری تنظیم کرده‌اند. دادگاههای داخلی و بین‌المللی به هزاران مورد اختلاف میان شهروندان و حکومتهای دولتهای مختلف رسیدگی کرده‌اند. تصمیمات آنها گرچه برای دعاوی بعدی کاملاً الزام‌آور نبودند، اما اصول و سوابق مهم متعددی را به وجود آورده‌اند که بخشی از حقوق بین‌الملل امروزی تلقی می‌شوند. سرانجام دولتها هزاران عهدنامه دو و چندجانبه منعقد کرده‌اند که حقوق و تعهدات و همین‌طور محدودیتهای جدیدی را که حکومتها ممکن است در روابط خارجی خود به‌وجود آورند یا نیاورند، مقرر می‌دارند. برخلاف منابع عرفی حقوق بین‌الملل ، معاهدات را می‌توان تنظیم کرد، تغییر داد و با نیازها و شرایط خاص منطبق ساخت، و بنابراین می‌توان برای تنظیم روابط میان دولتها فوراً اصول، حقوق و تعهدات جدیدی به‌وجود آورد. برای مثال، چون در حقوق بین‌الملل هیچ سابقه یا مواردی کاملاً مشابه مسائل ایجادشده در نتیجه اکتشاف فضا وجود ندارد، حکومتها باید از طریق مذاکره و انعقاد معاهده، قوانینی در این زمینه وضع کنند. این معاهدات نمی‌توانند برای دولتهای غیرعضو، حقوق و تعهدات جدیدی ایجاد کنند، در حالی‌که همه دولتها می‌توانند به قواعد عرفی حقوق متوسل شوند.

حقوق بین‌الملل امروزی از این منابع نشأت گرفته و از طریق عرف و سابقه، پیوستگی خود با گذشته را نمایان می‌سازد، اما به مراتب پیچیده‌تر از آن چیزی است که در گذشته وجود داشت. این حقوق می‌کوشد انواع و حجم مبادلات بازرگانی و سیاسی را که تاحد زیادی بی‌سابقه است، تنظیم، تثبیت و قابل پیش‌بینی کند. به‌علاوه حقوق جدید منعکس‌کننده ارزشهای اخلاقی معاصر است که کاربرد زور به‌عنوان ابزار فشار را محکوم می‌کند و ایستار و دکترین سده نوزدهم در قبال جنگ به‌عنوان ابزار اجرای سیاست، که تنها در اختیار حکومتها قرار

داشت، جای خود را به ممنوعیتهای منشور سازمان ملل متحد در مورد توسل به زور و حتی تهدید به کاربرد آن، به‌استثنای موارد مربوط به دفاع از خود یا پیروی از یک تصمیم دسته‌جمعی، داده است. تعهد همه دولتها در کمک به قربانیان تجاوز جانشین قوانین قدیمی بی‌طرفی شده است. در نتیجه محاکمات نورنبرگ در مورد جانیان جنگی نازی و انعقاد مقاوله‌نامه نسل‌کشی*، امروزه می‌توان مسئولیت جنایی فردی را علیه کسانی اعمال کرد که به جنگ تجاوزکارانه مبادرت می‌ورزند. به‌طور خلاصه، همان‌گونه که کوئینسی رایت اشاره می‌کند، براساس حقوق بین‌الملل جدید، جنگ دیگر به‌عنوان نزاعی میان دو طرف متخاصم برابر حقوق تلقی نمی‌گردد که تنها باید در همان محدوده باآن برخورد شود، بلکه بیشتر به‌عنوان جنایتی علیه همه ملتها نگریسته می‌شود که باید از وقوع آن جلوگیری به‌عمل آورد.[12]

به دشواری می‌توان منکر وجود مجموعه‌ای جامع از قواعد، حقوق، تعهدات و دکترینهای حقوقی در معاهدات متعدد، عرف و مجموعه‌های قوانین و هزاران آرای دادگاههای داخلی و بین‌المللی شد. این مجموعه جامع برای تعیین حقوق، تحدید آزادی عمل دولت و وضع قواعد رفتار در انواع مناسبات- اعم از فنی، تجاری، دیپلماتیک و نظامی- شکل گرفته است. پیش از پرداختن به این مسئله که قواعد و عرف تا چه اندازه اعمال دولت را واقعاً محدود می‌کنند- یا در برخی موارد دولتها را وادار به اتخاذ برخی اقدامات می‌سازند- لازم است به بعضی نقایص حقوق بین‌الملل امروزی اشاره شود. این نقایص بیشتر در مجموعه هنجارها قرار دارند تا اعمال دولتها.

اول، هیچ هنجار حقوقی آنقدر دقیق نیست که مفهوم کاملاً روشنی برای همه مردم داشته باشد. امکان دارد آن بخش از حقوق بین‌الملل که بر عرف مبتنی است با ثبات‌تر باشد، زیرا

---

*. Genocide Convention.

12. Wright, *The Role of International Law in the Elimination of War*, pp. 27-28.

عادات و نیازهای مشترک را منعکس می‌کنند[۱۳]، اما برخی جنبه‌های آن نیز مبهم و عاری از دقت‌اند و دست دولتها را باز می‌گذارند تا عرف را به‌گونه‌ای منطبق با منافعشان تفسیر کنند. معاهدات را می‌توان دقیق‌تر تنظیم کرد، اما ممکن است عبارات آنها برای جهت‌دادن به رفتار دولتها به طریق قابل پیش‌بینی، فوق‌العاده مبهم باشند. دولتها، بسیاری از مواد منشور سازمان ملل متحد را به‌طرق متفاوت تفسیر کرده‌اند. تا زمانی که تمامی تعارضات ناشی از تفاسیر مختلف از قوانین، تسلیم دادگاههای بی‌طرف نشوند، هر حکومتی- همانند شهروندان خصوصی- معمولاً مفهوم معاهدات و مقاوله‌نامه‌ها را بنحوی تفسیر خواهد کرد که با هدفهای سیاسیش منطبق باشد.

دوم، نظر به اینکه هنجارهای حقوقی را یک رکن سیاسی مرکزی وضع نمی‌کند، تغییر در آنها بسیار کند صورت می‌گیرد، در نتیجه برخی قواعد حقوق بین‌الملل پیش از اینکه حکومتها منسوخ‌بودن آنها را مورد تأیید قرار دهند، منسوخ شده‌اند. گرچه ممکن است بعضی حکومتها برای زیرپانهادن هنجارهای منسوخ و غیرعادلانه شدیداً در فشار باشند، با این وجود تا زمانی که اکثریت دولتهای واقع در نظام بین‌المللی با عملکرد خود یا از راه انعقاد معاهدات در مورد هنجارهای جدید موافقت نکنند، اعمال آنها نقض حقوق بین‌الملل محسوب خواهد شد. برای مثال، در حالی‌که جنگ جهانی دوم را تکنولوژی صنعتی جدید امکان‌پذیر ساخت که به منابع مواد خام زیادی احتیاج داشت که دولتهای بی‌طرف در اختیار قدرتهای محور می‌گذاشتند، آیا درست است از متفقین به خاطر نقض مستمر حقوق بی‌طرفی انتقاد به‌عمل آورد یا علیه آنها ادعاهایی مطرح ساخت؟ قوانین بی‌طرفی در دوران استقلال نسبی اقتصادی تنظیم شده بودند، شرایطی که دیگر وجود ندارد. در حالی‌که طرفهای متخاصم از موشکهای دارای کلاهک هسته‌ای، توپخانه‌های دوربرد، یابمبهای سنگین متعارفی استفاده می‌کنند، یا در جایی که

13. De Visscher, *Theory and Reality in Public International Law*, p. 155.

هدفهای نظامی و غیرنظامی غیرقابل تفکیک‌اند، آیا می‌توان طبق قوانین جنگهای زمینی و دریایی مانع کشتار غیرنظامیان شد؟ مباحثات پرپیچ‌وخم در کنفرانسهای حقوق دریاها طی دهه ۱۹۷۰ نشان‌دهنده مشکلات عظیمی است که در تلاش برای شکل‌دادن به یک اجماع‌نظر میان بیش از ۱۵۰ دولت وجود دارد. همه دولتها در مورد این مسئله توافق دارند که قواعد کهنهٔ ناظر بر مسائل دریایی ناکافی هستند اما تنظیم معاهده‌ای در مورد تعیین محدوده صلاحیت سرزمینی، حقوق ناظر بر محل تجمع ماهی‌ها و شناسایی این محلها، حقوق مربوط به عبور از تنگه‌های بین‌المللی و بسیاری از مسائل دیگر، یک دهه مذاکره پیش از شکل‌گیری چنین معاهده‌ای را لازم آورد، حتی بعد از تنظیم این معاهده تعدادی از دولتها از جمله ایالات متحده آن را تصویب‌نکردند.

بر این نقایص مجموعه هنجارهای حقوقی نباید تأکیدی بیش از اندازه گذاشت، زیرا ممکن است به این نتیجه‌گیری منجر شود که عدم کارآیی برخی ممنوعیتها و محدودیتهای حقوقی از نقایص خود قانون نشأت می‌گیرد. همچنین نباید صرفاً بدین‌خاطر که هنجارها با شرایط روز تطبیق یافته یا دقیق‌تر می‌شوند، بپذیریم که رفتار حکومتها درخصوص رعایت هنجارها بسادگی تغییر خواهد یافت. به‌رغم وجود صدها معاهده داوری میان دولتها، میثاق جامعه ملل، پروتکل ۱۹۲۴ ژنو، معاهده تقبیح جنگ (پیمان بریان کلوگ ۱۹۲۸)، معاهده ضدجنگ ریودوژانیرو مورخ ۱۹۳۳ و منشور سازمان ملل متحد، هنوز قواعد منع کاربرد زور به‌گونه‌ای مؤثر تنظیم نشده‌اند. جزئیات بعضی از این معاهدات و منشورها کاملاً روشن نیستند، اما این موضوع دلیل بر آن نیست که نهادهای بین‌المللی یا معاهدات، مسئله جنگ را بیشتر و بهتر حل خواهند کرد. مهمتر اینکه تنها تعداد نسبتاً معدودی از اختلافات و برخوردهای کنونی بر سر هدفها، از تفاسیر مختلف قانون ناشی می‌شوند. اگر سیاست بین‌الملل تنها به‌عنوان مسائل و روندهای حل اختلافات ناشی از تفاوت‌نظر در مورد مفاهیم حقوق و وظایف قانونی تعریف

می‌شد، می‌بایست توجه خود را به مطالعه طرق بهبود محتوای حقوق معطوف‌می‌داشتیم. اما از آنجا که سیاست بین‌الملل، علاوه‌بر روابط مبتنی‌بر همکاری و رقابت، متضمن مسائل و روندهای حل اختلافات ناشی از هدفهای جمعی کم‌وبیش ناسازگار است، بنابراین قطع‌نظر از چگونگی صراحت، دقت و منطقی‌بودن قوانین، این قوانین در تمام موارد رعایت نخواهند شد. مجموعه قوانین بین‌المللی از کمال به دور است، اما قصور در رعایت هنجارهای حقوقی لزوماً از کامل‌نبودن این قوانین ناشی نمی‌شود.

ما تاکنون برمجموعه قوانین موجود در عملکرد عرفی دولتها، اساسنامه‌های سازمانهای بین‌المللی و معاهدات تأکید داشته‌ایم. اما انواع نظامهای محدودکننده ظریف‌تری نیز در میان دولتها وجود دارند. در فصل سوم اشاره شد که در مجموعه دولتها، هر دولتی منافع خاص خود را دنبال می‌کند، اما در عین‌حال این مجموعه جامعه‌ای از دولتها را تشکیل می‌دهد. این جامعه، همانند یک باشگاه، هنجارها، آداب ورود خاص خود و شکلهای ویژه‌ای برای محروم‌سازی آن دسته از اعضایش از حقوق اجتماعی را دارد که قواعد رسمی و غیررسمی آن را عادتاً نقض می‌کنند. حاکمیت، برابری حقوقی، مصونیتهای دیپلماتیک و عدم مداخله در امور داخلی کشورهای دیگر، قواعد بنیادین این جامعه هستند، اما تعدادی «قواعد» کمتر رسمی نیز در این زمینه وجود دارد که دولتها روابط متقابل خود را چگونه باید هدایت کنند. این قواعد عبارت‌اند از: ممنوعیتهای مربوط به جنگ تجاوزکارانه، هنجارهای نوظهور درخصوص مقابله با تروریسم بین‌المللی و هواپیماربایی، جنبه‌هایی از حقوق بشر، اصل تعیین سرنوشت خود و شاید نوعی اجماع در این مورد که نباید اجازه داد زشت‌ترین اشکال نابرابری همچنان در جهان باقی بمانند. حکومتها با رژیمهایی که پاره‌ای یا بسیاری از این هنجارها را دائم نقض می‌کنند معمولاً در جامعه دولتها مطرودند. از این‌رو مفهوم دولتهای «طردشده»* به وجود آمده است. چنین

* Pariah.

کمونیست در دهه ۱۹۵۰، اوگاندا در دهه ۱۹۶۰ (در رژیم ایدی امین) و همچنین کامبوج، آفریقای جنوبی و رژیم منصوب شوروی در افغانستان در وضعیت حاضر، مثالهایی در این زمینه هستند. اسرائیل و لیبی جزو دولتهایی محسوب می‌شوند که در سطح منطقه‌ای، اگرنه جهانی، مطرودند. در این مورد می‌توان گفت که دولتهای مورد بحث قواعد ناظر بر جامعه دولتها را «از آن خود» نمی‌دانند و سیاستهای داخلی یا خارجی آنها عموماً با هنجارهای رفتاری پذیرفته‌شده مغایرت دارند.

کاربرد حقوق در تعقیب هدفهای سیاست خارجی

به هنگام تحلیل نقش هنجارهای حقوقی در رفتار سیاست خارجی، یادآوری این نکته اهمیت دارد که بسیاری از عرفها، معاهدات و دکترینهای حقوق بین‌الملل، اساساً برای تنظیم مناسبات خصوصی شهروندان دولتهای مختلف شکل گرفته‌اند. آنها لزوماً به انواع مسائل ناشی از اختلاف بر سر هدفهای جمعی ناسازگار مربوط نمی‌شوند. بخش قابل توجهی از معاهدات و اصول حقوقی موجود، برای دولتها تعهد ایجاد می‌کنند و قواعد اساسی ناظر بر اقدامات و امور مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی، ماهیگیری و حفاظت از منابع دریایی، مستردداشتن مجرمین، تردد دریایی، پرداخت غرامت به شهروندان خارجی، تابعیت و مسئولیت مقامات انتظامی پایین‌دست به خاطر اقدام علیه بیگانگان و مانند آن را مقرر می‌دارند. در چنین اموری معمولاً منافع جمعی عمده‌ای مطرح نمی‌شوند، ولو اینکه نقض رویه‌ها یا قواعد موجود حوادث خطرناکی را سبب گردد. البته در سیاست خارجی تمایز میان مسائل عادی و حیاتی همواره روشن نیست، اما بروز بحرانهای بزرگ بین‌المللی بندرت به‌خاطر نقض قوانینی است که بر منافع شهروندان خصوصی اثر می‌گذارند.

حکومتها در پرداختن به مسائل شهروندان خصوصی و بنگاههای اقتصادی مایل‌اند به

رویه‌های دیوانسالارانه موجود اتکای زیادی داشته باشند. از آنجاکه اکثر حکومتها برای این امور تقریباً از هنجارهای مشابهی استفاده می‌کنند، عنصر مخالفت و اختلاف تقلیل می‌یابد و در بسیاری موارد از میان می‌رود. حتی اگر نقض قوانین در مورد شهروندان خصوصی و منافعشان به وقوع پیوسته باشد، حکومتها دیگر احتمالاً این مسائل را به صورت اختلافات دیپلماتیک درنخواهند آورد، بویژه هنگامی که روابط میان دو دولت نسبتاً دوستانه باشد. در سده حاضر، مناسبات عادی میان دولتها و اشخاص گسترش بسیار یافته و اکثریت قریب‌به‌اتفاق این مناسبات و تصمیمات مربوط به آنها بر اصول حقوق بین‌الملل استوار است، اگرچه اغلب به این واقعیت اشاره نمی‌شود. حکومتها دست‌کم در این زمینه‌های روابط خارجی به آرمان «حکومت قانون»* نزدیک شده‌اند.

نقطه مقابل این وضعیت هنگامی است که حکومتها تصور می‌کنند خطری هدفها و منافع جمعی حیاتی یا اساسی آنها را تهدید می‌نماید. در این نوع وضعیتهای بحرانی اصول حقوقی چه نقشی می‌توانند ایفا کنند؟ در بحرانها، اجرای تعهدات حقوقی و تقاضا برای اقدام مؤثر (به معنای ایجاد بازدارندگی، اعمال تهدید یا اتخاذ خط‌مشی‌هایی که اساساً به منظور تنبیه طرف مقابل‌اند) اغلب با یکدیگر برخورد پیدا می‌کنند. در روابطی که مشخصه آن وجود خصومتهای شدید، ناسازگاری هدفها و کاربرد زور توسط طرف مقابل است، نمی‌توان از هیچ دولتمردی انتظار داشت که به ارزش مطلق رعایت قوانین بچسبد، آن هم در صورتی که چنین کاری به فداشدن هدفهای دیگر وی، از جمله امنیت کشورش، منجر گردد. در یک بحران، حتی دولتمردی که شدیداً حقوقی فکر می‌کند، از انواع فنون دولتمداری یا اقداماتی که برای دستیابی به هدفهای اعلام‌شده یا دفاع از آنها لازم است، استفاده به‌عمل می‌آورد، حتی اگر کاملاً آگاه باشد که چنین کاری مستلزم نقض عمدی اصول حقوقی یا معاهدات است. برای مثال، در سال

---

*. Rule of Law.

۱۹۳۹، وینستون چرچیل در مقام لرد اول دریاداری انگلستان توصیه کرد که نیروی دریایی سلطنتی به منظور جلوگیری از حمل سنگ‌آهن از سوئد به آلمان نازی، در آبهای سرزمینی نروژ که بی‌طرف بود، مین‌گذاری کند. چرچیل می‌دانست که چنین اقدامی نقض بی‌طرفی نروژ و تجاوز به آبهای سرزمینی آن کشور به‌شمار می‌رود، اما از توصیه‌اش بر این پایه دفاع کرد که «سند حقوقی نباید در وضعیتهای شدیداً اضطراری مانع کار کسانی شود که وظیفه حراست و اجرای آن را برعهده دارند... انسانیت بیش از قانونیت* باید راهنمای ما باشد.»[۱۴] به آسانی می‌توان مواردی را یافت که در آنها حتی حقوقدانان از تخلفات حقوقی حکومتها بر این پایه دفاع کرده‌اند که در آن موارد دستورات اخلاقی مجبورکننده ـ خصوصاً خواستهای مربوط به امنیت ملی ـ بیش از رعایت دقیق هنجارهای حقوقی و تعهدات قراردادی مطرح بوده‌اند. بنابراین، هنگامی‌که پیشبرد هدفهای یک دولت، هدفهای دولت دیگر را به‌طور جدی به مخاطره می‌افکند، معیارهای نظامی و استراتژیک بیش از انگیزه‌های حقوقی بر اتخاذ و اجرای تصمیمات سیاست خارجی تأثیر دارد.

مشکل اندازه‌گیری میزان تأثیر تعهدات حقوقی بر تصمیم‌گیری آن است که چنین تأثیری متضمن چیزی بیش از رعایت یا عدم‌رعایت قواعد کاملاً مشخص حقوقی است. یک حکومت می‌تواند اقدامی را به‌عمل آورد که معتقد است با تعهدات حقوقی یا بخشهایی از حقوق بین‌الملل که اجازه چنین اقدامی را می‌دهند سازگاری دارد. حکومتها معمولاً اختلافات را با آن عبارات حقوقی و دیپلماتیک توصیف می‌کنند که برای منافع و هدفهایشان بیشترین مزیت را دربر دارد. این طرز عمل لزوماً به معنای تغییر خودسرانه یک اصل حقوقی برای انطباق آن با واقعیات

---

*. Legality.

۱۴. به نقل از:
Oliver Lissitzyn, "Western and Soviet Perspectives on International Law," *American Society of International Law, Proceedings*, (April 1959), p. 25.

نیست، بلکه ازتصورات مختلفی ناشی می‌شود که در مورد واقعیت وجود دارد. یک حکومت ممکن است در تلاش برای تنبیه یا تهدید همسایه‌ای خصم مدعی شود که اقدامات تجاوزکارانه‌اش از نظر حقوقی به‌عنوان «دفاع از خود» قابل توجیه است. بر همین اساس هنگامی که اسرائیل در ۱۹۵۶ مصر را مورد تهاجم قرار داد، به قاعده دفاع از خود متوسل شد. یک ناظر بی‌طرف ممکن است نتیجه بگیرد که اسرائیل دست به اقدام تجاوزکارانه زده است در حالی‌که تصمیم‌گیرندگان اسرائیلی ممکن است کاملاً مجاب شده باشند که حمله آنها به مصر اقدامی مشروع در دفاع از خود بوده است. در چنین وضعیتی آیا می‌توان دقیقاً احراز نمود که اصول و تعهدات حقوقی واقعاً مانع اقدامات شده‌اند یا نه؟ حکومت آفریقای جنوبی مداوماً سیاستهای جدایی نژادی (آپارتاید) خود را امری صرفاً داخلی توصیف می‌کند، در حالی‌که حکومتهای دیگر اصرار دارند که این سیاست علیه صلح و ناقض اعلامیه حقوق بشر، و بنابراین موضوعی است که حکومتهای دیگر می‌توانند در آن مداخله کنند. در قیام الجزایر طی دهه ۱۹۵۰، مبارزان قیام خود را به عنوان جنگ میان دو دولت- یعنی فرانسه و الجزایر- توصیف می‌کردند، در حالی که فرانسویان بر این عقیده بودند که این قیام شورش داخلی است. بنابراین، بسته به اینکه چه توصیفی پذیرفته شده باشد، می‌توان اصول حقوقی کاملاً مختلفی را بر اقدامات متخذه در این وضعیت قابل اعمال دانست. هنگامی که توصیفات به‌عمل آمده درباره یک دسته وقایع شدیداً با یکدیگر متفاوت باشند، تصمیم‌گیری در این خصوص که چه اقداماتی موافق یا مغایر با قواعد حقوق بین‌الملل است، فوق‌العاده دشوار خواهد بود. در هر یک از این حالات، امکان دارد سیاستگذاران بسته به درکشان از واقعیات، صادقانه بر این باور باشند که اقداماتشان از نظر حقوقی موجه است.

از این‌رو حکومتها ممکن است از انعطاف‌پذیری حقوق به نفع خود استفاده کنند. به‌علاوه به‌نظر می‌رسد که در وضعیتهای بحرانی، هنجارهای حقوقی بیشتر جهت فراهم‌آوردن

توجیهاتی برای برخی اقدامات به کار گرفته شده‌اند تا فراهم‌کردن مبنایی برای تصمیم‌گیری در مورد آن اقدامات. در واقع، مطالعات موردی درباره اختلافات اخیر میان دولتها آشکار می‌سازد که حکومتها از حقوق اساساً برای پیشبرد هدفهایشان استفاده می‌کنند. در این مفهوم، هنجارهای حقوقی بیشتر به صورت مجموعه‌ای از اصول که می‌توانند در موردی خاص برای توجیه اقدامات به‌عمل‌آمده در کنار یکدیگر قرار گیرند، وارد تصمیم‌گیری‌سیاست خارجی می‌شوند تا به صورت معیارهایی برای تعیین اینکه اساساً حکومتها چه اقداماتی را باید انجام بدهند یا ندهند. بنابراین، هنجارهای حقوقی به صورت توانایی‌های دیپلماتیک درمی‌آید و حکومتها به‌منظور کسب حمایت داخلی و خارجی، برای تصمیمات و اقدامات خود توجیهات حقوقی فراهم می‌آورند. برای مثال، تجربه بحران موشکی کوبا به سال ۱۹۶۲ آشکار می‌سازد که استدلال حقوقی آمریکا برای توجیه اقدام مربوط به «جلوگیری» از ورود موشکهای روسی به کوبا پس از آن صورت گرفت که این جلوگیری به‌عمل آمده بود. نشانه‌های اندکی دال‌بر این وجود دارد که تصمیم مزبور آن‌گونه که اتخاذ شد، از جهات حقوقی به‌طور جدی مورد بحث قرار گرفته باشد.[15] همین‌طور در جریان بحرانهای متعدد در مورد برلین، رویارویی میان مالزی و اندونزی در اواسط دهه ۱۹۶۰ و تهاجم ترکیه به قبرس در ۱۹۷۴، از حقوق عمدتاً به منظورهای زیر استفاده شده است: ۱. مشروعیت بخشیدن به موضعگیری‌های دیپلماتیک و ۲. کسب حمایت دیپلماتیک و پشتیبانی افکار عمومی برای موضعگیری خاص هر طرف و در عین‌حال تلاش برای نشان‌دادن اینکه سیاستها و اقدامات طرف مقابل نامشروع‌اند.[16]

---

15. Lawrence Scheinman and David Wilkinson, eds., *International Law and Political Crisis: An Analytical Casebook* (Boston: Little, Brown, 1968), p. 201.

به هرحال، یکی از دست‌اندرکاران ماجرای کوبا نشان می‌دهد که ملاحظات حقوقی بیش از آنچه عموماً در اکثر کتابهای خاطرات مورد تأیید قرار گرفته، در تصمیم‌گیری اهمیت داشته اشت. نگاه کنید به:

Abraham Chayes, *The Cuban Missile Crisis* (New York: Oxford University Press, 1974).

۱۶. هنکین Henkin در مطالعاتش پیرامون تأثیر حقوق در تصمیم‌گیری در وضعیتهای بحرانی بدبینی کمتری

بنابراین با طرح سه فرضیه در باره ارتباط هنجارهای حقوقی با تشریح تصمیمات و اقدامات سیاسی به بحث حاضر خاتمه می‌دهیم:

۱. الف) در زمینه‌های موضوعی که عمدتاً منافع خصوصی، تجاری، تکنولوژیک، و اقدامات و مبادلات فرهنگی مطرح‌اند، و ب) در میان دولتهایی که معمولاً با یکدیگر روابط دوستانه دارند، هنجارهای حقوقی، دست‌کم همان‌قدر در سیاستگذاری حائز اهمیت‌اند که شرایط سیستمی، توانایی‌ها، افکار عمومی، ارزشهای تشکیلاتی (که احتمالاً متضمن تعهدی جدی برای دنبال‌کردن طریق «حقوقی» برای انجام کارها است)، یا اولویتهای شخصی، ارزشها، یا نیازهای سیاسی فردی تصمیم‌گیرندگان. در مسائل «جاری» میان دو دولت، تصمیمات تقریباً همواره با هنجارهای ماهوی و شکلی انطباق دارند.

۲. الف) در زمینه‌های موضوعی که اختلاف بر سر منافع جمعی با هدفهای حیاتی وجود دارد و ب) در میان دولتهایی که معمولاً با یکدیگر روابط دوستانه دارند، حکومتها می‌کوشند اقداماتشان را به‌گونه‌ای موافق با تعهدات حقوقی تنظیم کنند. هر چند که چگونگی تصور از خطر (یعنی تعیین وضعیت)، خواستهای افکار عمومی و نیازهای شخصی تصمیم‌گیرندگان ممکن است ایجاب کند که هنجارهای حقوقی نقض شوند یا دست‌کم به‌گونه‌ای دلخواه مورد تفسیر قرار گیرند.[۱۷]

نشان می‌دهد. به نظر او حتی در مواردی‌که تصمیمات مغایر هنجارهای حقوقی هستند، سیاستگذاران به خاطر آگاهی از ممنوعیتهای حقوقی، اغلب اقداماتشان را «تعدیل» می‌کنند. و از دستیازی به اعمالی که در غیر این صورت انجام می‌دادند، اجتناب می‌ورزند. نگاه کنید به:

Louis Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, 2nd, ed. (New York: Columbia University Press, 1979), Chaps. 13-16.

۱۷. مورد مربوط به راههای حمل‌ونقل از طریق اقیانوس منجمد شمالی این فرضیه را بخوبی تأیید می‌کند. در سال ۱۹۶۹ یک نفتکش آمریکایی با عبور موفقیت‌آمیز از گذرگاه شمال غربی Northwest Passage مسیر بالقوه‌ای را میان میدانهای نفتی آلاسکای شمالی و ساحل غربی ایالات متحده گشود. در حالی‌که از نقطه‌نظر تجاری این سفر یقیناً می‌توانست ارزش زیادی برای ایالات متحده داشته باشد، سبب بروز مسائل جدی در کانادا شد. اگر در جریان عبور از این آبهای مملو از یخ، یکی از این نفتکشها محموله نفت خود را بریزد، چه اتفاقی روی خواهد داد؟ نتیجه چنین رویدادی نابودی چندین میل از سواحل کانادا در این اقیانوس خواهد بود.

۳. الف) در زمینه‌های موضوعی که اختلاف بر سر منافع جمعی مهم و هدفهای حیاتی وجود دارد و ب) در میان دولتهایی که معمولاً با یکدیگر روابط دوستانه ندارند، هر گاه میان «اقدام مؤثر» و تعهدات حقوقی ناسازگاری وجود داشته باشد، حکومتها همواره اولی را برمی‌گزینند. در تشریح هدفها و اقدامات، چگونگی تصور از خطر (یعنی تعیین وضعیت)، توانایی‌های نسبی، خواسته‌های افکارعمومی و نیازهای سیاسی تصمیم‌گیرندگان خیلی مهمتر از تعهدات قراردادی هستند.

درخصوص جایگاه حقوق در سیاست بین‌الملل می‌توان دو نتیجه‌گیری کلی به‌عمل آورد. نخست از آنجا که قسمت اعظم مناسبات میان دولتها به بحرانها و اختلافات مربوط نمی‌شوند، می‌توان استنباط کرد که تعهدات و رویه‌های ایجادشده از طریق عرف، معاهدات و اصول عام حقوقی، نقش برجسته‌ای در سیاستگذاری دارند. این واقعیت که اکثر دولتها حاکمیت یکدیگر را محترم می‌شمارند، کشتی‌های یکدیگر رادر دریای آزاد توقیف نمی‌کنند، مسافران و سیاحان را خودسرانه بازداشت نمی‌نمایند، دیپلماتها را به زندان نمی‌اندازند و برابری حقوقی

مسئله آلودگی در این ناحیه از حدت خاصی برخوردار است، زیرا تمام موجودات جاندار تعادل ناپایداری دارند و برای ترمیم هرگونه تخریبی در محیط زیست آنها، از طریق روندهای طبیعی، به چندین دهه زمان نیاز است (برخلاف وضعیت در نواحی پایین‌تر که در آنها رشد و روندهای طبیعی می‌تواند در مدت نسبتاً کوتاهی بر تخریب محیط زیست غلبه کند). حکومت کانادا اعتقاد داشت که برای اجتناب از یک آلودگی بالقوه، باید کنترلهایی برای دریانوردی در این نواحی شمالی وضع گردد، حتی اگر چنین کنترلهایی از محدوده سنتی ۳ تا ۱۲ میل آبهای سرزمینی فراتر رود. آیا یک دولت برای حفظ خود در مقابل خطری تصوری می‌تواند متقاضی اعمال کنترلهایی در آبهای آزاد گردد؟ اتاوا تصمیم گرفت که به‌طور یک‌جانبه کنترلهایی را تا فاصله ۱۰۰ میلی سواحل شمالی خود اعلام کند و قوانینی را برای ایجاد ممنوعیتهایی در مورد کشتیرانی در این منطقه به تصویب رساند. از نقطه‌نظر اکولوژیک این تصمیم یقیناً لازم بود زیرا آشکار بود که دولتهای جهان برای جلوگیری از حوادث احتمالی، نخواهند توانست به موقع معاهده‌ای چندجانبه برای پرداختن به این مسائل تنظیم کنند. حکومت کانادا به‌رغم اعتراض شدید واشنگتن و لندن، با اعمال خود مسلماً اصل آزادی دریاها را به‌عنوان اصلی کاملاً شناخته‌شده، به مبارزه طلبید. به‌علاوه، با این اقدام یکجانبه مسابقه بالقوه خطرناکی به‌وجود آورد. اکنون هر حکومتی می‌تواند با این استدلال که «اگر کانادا می‌تواند چنین کاری بکند، چرا ما نتوانیم؟» به هر دلیلی مدعی حقوق مشابهی گردد. در این مورد «حفظ خود» بر سنتهای حقوقی و نقطه‌نظرهای نزدیک‌ترین دوستان کانادا ترجیح داده شد.

یکدیگر را مورد تأیید قرار می‌دهند، نشان‌دهنده قدرت تأثیر نظام حقوقی بر سیاست خارجی است. از سوی دیگر دو وضعیتهای بحرانی حقوق، وظایف گوناگونی را برعهده دارد: از حقوق بیشتر برای کسب حمایت داخلی و خارجی استفاده می‌شود، تا تعیین محدوده اقداماتی که می‌توان یا باید انجام داد.

تعهدات غیرحقوقی در سیاست خارجی

برای دولتها ناممکن خواهد بود که تمامی اقدامات و مناسبات خود را از طریق اسناد حقوقی چون معاهدات تنظیم کنند. همان‌طوری که ریموند کوهن **Raymond Cohen** متذکر شده است، سیاست بین‌الملل بیش از آن ناپایدار، پیچیده و سریعاً در حال تغییر است که وضع قواعدی را از پیش برای همه وقایع و تحولات احتمالی میسر سازد.[18] همین گفته در مورد زندگی افراد نیز مصداق دارد: قواعد و قوانین راهنمای رفتارند اما اگر قرار باشد هر وضعیت احتمالی به اقدام یا تصمیمی از پیش تنظیم‌شده نیاز داشته باشد، اداره زندگی ناممکن می‌گردد. در واقع اکثر ما روابط خود را با استفاده از انواع توافقها، تفاهمات و تعهدات نانوشته تنظیم می‌کنیم.

کوهن تعدادی از این «قواعد بازی»* بین‌المللی را برحسب میزان صراحت توافقهای به‌عمل‌آمده دسته‌بندی می‌کند. در یک سر این زنجیره، معاهدات و میثاقهای بین‌المللی و بیانیه‌های صریح مشخص‌کننده تعهدات رفتاری- یعنی بایدها و نبایدهای سیاست بین‌الملل- جای می‌گیرند. تفاهمات نوشته غیر الزام‌آور جنبه رسمی کمتری دارند. آنها از موقعیت معاهدات برخوردار نیستند اما می‌توانند در سیاستگذاری درست به همان اندازه اهمیت داشته باشند. کوهن نمونه اعلامیه ۱۹۷۲ شانگهای میان ایالات متحده و چین را ارائه می‌دهد. تقریباً پس از

18. "Rules of the Game in International Politics," *International Studies Quarterly*, 24 (March 1980), pp. 129-50.

*. Rules of the Game.

گذشت ۲۵ سال خصومت ریشه‌دار میان این دو دولت، مقامات دو کشور توانستند قواعدی را به‌عنوان راهنمای برقراری روابط دیپلماتیک رسمی و فرمولی را برای پرداختن به مسئله غامض وضعیت تایوان تنظیم کنند. این اعلامیه اصول کلی را مشخص می‌ساخت، اما هیچ نوع تعهد الزام‌آوری به وجود نمی‌آورد؛ چنین تعهدی می‌بایست به موازات توسعه روابط بـه تـفصیل مشخص می‌شد. نامه معروف نیکسون رئیس جمهوری پیشین ایالات متحده به تـیو Thieu رئیس جمهوری ویتنام جنوبی دایر بر اینکه اگر ویتنام شمالی شرایط توافق پاریس را (که به جنگ ویتنام پایان داد) نقض کند، آمریکا «اقدام تلافی‌جویانه سریع و شدیدی» به عمل خواهد آورد، توافق غیرالزام‌آورد چندان جالبی نبود. در اثنای رسوایی واترگیت، ویتنام شمالی هجوم خود را آغاز کرد. با توجه به اینکه کنگره آمریکا مخالف نیکسون بود، وی نتوانست به تعهداتش در مقابل تیو عمل کند.

توافقهای شرافتمندانه*

نیز از لحاظ حقوقی الزام‌آور نیستند و تنها تفاوت آنهابا دسته قبل این است که به صورت مکتوب درنمی‌آیند. چنین توافقهایی صرفاً به صورت قولهای متقابل شفاهی مـی‌باشند. بـه هرحال، این امر که توافقهای مزبور بر روی کاغذ نمی‌آیند، لزوماً کارآیی آنها را تقلیل نمی‌دهد. همان‌طور که در زندگی خصوصی افراد نیز مشاهده می‌شود، پیمان‌شکنی لطمات مهمی به یک رابطه می‌زند. این توافقها همچنین در سیاست خارجی سودمندند زیرا در برخی اوضاع و احوال، خصوصاً در وضعیتهای سریعاً در حال تغییر، معاهدات رسمی نامناسبند. هنگامی که رهبران بخواهند از بدنامی بپرهیزند یا جانشینان خود را متعهد گردانند مـمکن است روی تـوافـقهای شرافتمندانه حساب کنند.

---

*. Gentlemen's Agreements.

تفاهمات ضمنی*

هرگز به صورت مکتوب درنمی‌آیند، مطمئناً الزام‌آور نیستند و بیشتر از اشارات، علائم و رفتارهای گذشته ناشی می‌شوند تا از ارتباطات رسمی. این تفاهمات فوایدی بر هر یک از طرفین دربر دارند، اما به دلایل مختلف آنان نمی‌توانند این تفاهمات را صراحتاً ابراز دارند یا به صورت یک سند تنظیم کنند. برای مثال مقاوله‌نامه‌های مختلفی میان سازمانهای اطلاعاتی قدرتهای بزرگ وجود دارد. در عین‌حال که عُمال این سازمانها ممکن است برای ارتکاب انواع تقلب و ترور و حتی خیانت آزاد باشند، اما بعضی کارها «انجام نمی‌شوند». تقریباً همه کشورها جاسوسان دستگیرشده را اخراج می‌کنند یا آنان را تا آزادشدن عُمال خود نگاه می‌دارند. به هرحال، این جاسوسان را محاکمه نمی‌کنند. وجود چند استثناء در میان موارد پرشمار، اعتبار چنین قاعده‌ای را ثابت می‌کند.

در عین‌حال که این «قواعد بازی» بر مبانی مطمئنی استوار نیستند، در بسیاری از وضعیتهای تصمیم‌گیری در ملاحظات مهمی تلقی می‌شوند. این قواعد انعطاف‌پذیری به وجود می‌آورند؛ آنها را می‌توان آسانتر از معاهدات از اعتبار انداخت؛ فاقد خصوصیت حقوقی هستند؛ و حکومتها می‌توانند وجود آنها را منکر شوند (مگر آن‌دسته از قواعد بازی که به صورت مکتوب درآمده باشند). قواعد مزبور به‌رغم اینکه جنبه رسمی ندارند، ممکن است در سیاستگذاری به همان اندازه اسناد رسمی‌تر، و گاه حتی بیشتر از آنها، اهمیت داشته باشند. نکته مهم اینکه، آنها به همان دلایلی که در مورد معاهدات ذکر شد، تاحد زیادی راهنمای رفتارند. بهای نقض یا انکار این توافقها اغلب بسیار گزاف است. بنابراین در دنباله بحث به بررسی بهای نقض یا انکار این توافقها می‌پردازیم که عموماً ضمانت اجراهای حقوق بین‌الملل و «قواعد بازی» خوانده می‌شوند.

---

*. Tacit Understandings.

نقش حقوق در سیاست خارجی:
ضمانت اجراهای هنجارهای بین المللی

در اکثر نظامهای حقوقی، قواعد و عرفها معمولاً به چهار دلیل مختلف، هر چند مشابه، مراعات می‌شوند: ۱. حفظ منافع خود، ۲. عادت، ۳. حیثیت، و ۴. ترس از تلافی. هنجارهای حقوقی مبنای مناسبی برای تنظیم مناسبات هستند، خصوصاً هنگامی که بتوانند به پیشبرد ارزشها و منافع یک طرف کمک کنند و طرف دیگر نیز با رعایت این قواعد بتواند منافعی را انتظار داشته باشد. قواعد مزبور رویه‌های معمول میان حکومتها را آسانتر می‌کند و در نتیجه به نفع همگان است. انتظار معامله به مثل* عاملی مهم دررعایت هنجارها و تعهدات حقوقی است. یک حکومت با این امید و انتظار تعهدات و محدودیتهای حقوقی را می‌پذیرد که طرفهایی نیز که باآنها رابطه دارد، تصمیمات و پاسخهای خود را بر معیارهای حقوقی مشابه استوار سازند. حفظ منافع خود جنبه متقابل دارد. این امر بدان مفهوم نیست که دیگر ملاحظات به تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی ارتباطی ندارند، بلکه بیشتر بدان معنی است که حکومتها در اکثر وضعیتها منافع بلندمدت ناشی از انطباق اعمال با هنجارهای حقوقی را پذیرفته و مورد تأیید قرار می‌دهند. خصوصاً هنگامی که معامله به مثل وجود داشته باشد. این تصدیق، ملاحظاتی چون مصلحت، «ضرورت» نظامی و امتیازات سیاسی کوتاه‌مدت را تعدیل می‌کند. هنگامی که مزایای رعایت حقوق روشن بوده و استمرار داشته باشد، عرف یا عادتی نیز ممکن است به وجود آید که مناسبات را برپایه برخی اصول و رویه‌ها تنظیم کند.

علاوه‌بر معامله به مثل و عادت، مزیت دیگر رعایت حقوق آن است که یک حکومت می‌تواند به‌گونه‌ای مؤثر به حیثیت بین‌المللی و بنابراین نفوذ دیپلماتیک خود در دولتهای دیگر بیفزاید، البته به شرط آنکه به‌عنوان دولتی «مطیع قانون» در جامعه بین‌المللی شهرت پیدا کند. شهرت یک دولت به اینکه تعهدات قراردادی خود را اجرا و اصول حقوقی کاملاً جاافتاده را در

---

*. Reciprocity.

انواع مناسبات رعایت می‌کند، می‌تواند پشتوانه‌ای مهم برای دیپلماتهای آن دولت در پرداختن به مسائل روزمره به‌شمار آید. بویژه اگر شهرت دولتهای کوچک به رعایت تعهدات حقوقی کاملاً تثبیت شده باشد، آنها ممکن است بتوانند نظر موافق قدرتهای بزرگ را جلب کنند.[۱۹] حکومتی که تعهدات خود را مدام نقض می‌کند، با تصمیمات سازمانهای بین‌المللی مخالفت می‌ورزد و مفاهیم پذیرفته‌شده دکترینهای حقوقی را خودسرانه تغییر می‌دهد، اعتبار خودرا در مذاکرات دیپلماتیک تضعیف خواهد کرد و در نتیجه از نفوذش کاسته خواهد شد. همین‌قدر کافی است به شهرت بد اتحاد شوروی تا مرگ استالین اشاره شود. سالیان متمادی حکومتهای غربی به این دلیل از انجام مذاکرات تجاری یا فرهنگی با رژیم استالین اکراه داشتند که حکومت شوروی نَص و روح بسیاری از معاهدات سیاسی و تجاری مهم راکه امضایش زیر آنها وجود داشت، نقض کرده بود.

همچنین ممکن است ضمانت اجراهای منفی یا ترس از اشکال گوناگون تلافی، حکومتها را به رعایت تعهداتشان برانگیزد. توسعه هنجارهای مربوط به مصونیتهای دیپلماتیک مثال خوبی در این زمینه است. رژیمهای جدید پادشاهی در اروپا معمولاً این مصونیتها را برای دیپلماتهای خارجی قائل نمی‌شدند، نتیجه آن بود که گاه دیپلماتهای خارجی مورد بدرفتاری قرار می‌گرفتند، زندانی می‌شدند و حتی حکومتهای محل مأموریت، آنها را به قتل می‌رساندند. این وضعیت غالب نشد زیرا حکومتها بسرعت دریافتند که چنانچه با دیپلماتهای خارجی بدانگونه رفتار کنند، با نمایندگان خودشان در خارج ممکن است رفتاری مشابه در پیش گرفته شود و در واقع چنین نیز بود.

---

۱۹. برای توضیح این قانون‌سازی می‌توان به مورد فنلاند دردهه ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ اشاره کرد. حکومت و مردم آمریکا نسبت به منافع فنلاند طی این دوره دیدگاهی بسیار جانبدارانه داشتند، عمدتاً بدین خاطر که فنلاند تنها کشوری بود که بدهی پیشین خود به آمریکا را پرداخته و از این جهت به درستکاری معروف شده بود. اقدام فنلاند به انجام تعهداتش موجب رضامندی فوق‌العاده افکار عمومی و تأثیرپذیری مقامات رسمی آمریکا نسبت به آن کشور شد و در نتیجه به نفوذ دیپلماتیک فنلاند در مقابل ایالات متحده افزود. نگاه کنید به:
Juhani Paasivirta, *Suomen Kuva Yhdysvalloissa* (Helsinki: Werner Söderström, 1962), Chap. 10.

برای توضیح اینکه چرا حکومتها به هنگام در اختیارداشتن شقوق مختلف برای اقدام، اغلب شقی را برمی‌گزینند که با تعهدات حقوقی و رویه معمول بیش از همه انطباق دارد، علاوه بر حفظ منافع خود، عادت، عوامل حیثیتی و ترس از تلافی، باید به دو نکته دیگر نیز اشاره کرد: نخست، همه حکومتها، اعم از اینکه چنین امری را بصراحت تأیید کنند یا نه، در روابط خارجیشان خواهان دست‌کم نوعی فراغت، ثبات و قابلیت پیش‌بینی هستند. مناسبات عادی میان دولتها که لازمه حفظ حیات اقتصادی، ارتباطات و حتی امنیت محسوب می‌شود، بر رفتارهای مورد حمایت دکترینهای حقوقی یا معاهدات استوار است. اگر این مناسبات به خاطر عدم رعایت موازین حقوقی غیرقابل پیش‌بینی باشد، هرج‌ومرج و عدم امکان سیاستگذاری منظم را درپی دارد. حتی رژیمهای انقلابی نیز در سالهایی که سیاستهایشان از نظر خارجی جنبه تهاجمی دارد، بسیاری از قواعد حقوقی راکه دشمنانشان از آنها تبعیت می‌کنند، صرفاً به خاطر بقای خود، از روی میل رعایت می‌نمایند. از نظر دولتهایی که هدفهای خارجی معتدل‌تری دارند، رعایت قواعد حقوقی در مورد انواع زیادی از مناسبات آنچنان عادی می‌شود که سیاستگذاران تنها در برخوردهای شدید یا حالتهای اضطراری شقوق دیگر را مورد توجه قرار می‌دهند. همچنین می‌توان تمایل برای ثبات و قابلیت پیش‌بینی را هنگامی ملاحظه کرد که حکومتها پس از جنگهای بزرگ یا دورانهای بی‌ثباتی گرد هم می‌آیند تا به تغییرات به وجود آمده در اثر اقدامات سیاسی و نظامی جنبه دائمی ببخشند. معاهده صلح- همانند دیگر انواع معاهدات- از هرج‌ومرج نظمی جدید، از تغییرات سریع ثبات و از عدم اطمینان قابلیت پیش‌بینی می‌آفرینند.

حکومتها ممکن است محدودیتهایی راکه هنجارهای حقوقی برای اعمال آنها به وجود می‌آورد، قبول یا ردکنند. مطمئناً ذکر موارد آشکاری از نقض حقوق بین‌الملل دشوار نیست. اما تاریخ دیپلماسی ضمناً دلایل فراوانی را عرضه می‌دارد که بسیاری ازدولتمردان برای دست‌کم تظاهر به رعایت قواعد نوشته و نانوشته، دکترینهای حقوقی و معاهدات ارزش زیادی قائل‌اند و

در این راستا آنان نه‌تنها به حیثیت خود یا تلافی احتمالی توجه دارند، بلکه همچنین اعتقادشان به ارزش اخلاقی رعایت حقوق را نمودار می‌سازند. سیاستگذاران به هنگام انتخاب از میان شقوق مختلف اقدام، همواره رویکردی ماکیاولی اتخاذ نمی‌کنند، با این فکر که «این دفعه قانون را رعایت خواهم کرد زیرا در غیر این صورت باتلافی یا کاهش حیثیتم مواجه خواهم شد، اما شاید دفعه دیگر اگر فکر کنم که می‌توانم از این کار شانه خالی کنم، ممنوعیتهای قانونی را نادیده خواهم گرفت و خواهم کوشید از سریع‌ترین طریق ممکن و با حداقل هزینه به هدفهایم دست یابم». روی‌هم‌رفته، حقوق بیشتر مجموعه‌ای از قواعد اختیاری ناشی از عرف و معاهدات است. تا جایی که هنجارهای حقوقی و «قواعد بازی» حکومتها را از انجام برخی اعمال بازمی‌دارند، دیگران را تنبیه می‌کنند یا سلسله اقداماتی را تجویز می‌نمایند، منعکس‌کننده ارزشها و قضاوتهای اخلاقی می‌باشند. مفاد منشور ملل متحد تهدید به زور یا کاربرد آن را منع می‌کند و اصول مقاوله‌نامه نسل‌کشی از عرف، معاهدات پیشین یا آرای محاکم نشأت نگرفته‌اند. این قواعد ـ و بسیاری از تفاهمات نانوشته ـ مستقیماً از این باور کاملاً متداول سرچشمه می‌گیرند که کاربرد زور یا کشتار منظم گروههای مذهبی یا قومی ذاتاً غیراخلاقی و بدین لحاظ سزاوار سرزنش هستند.

بنابراین رعایت این قواعد و بسیاری از دیگر انواع قواعد بیشتر از ملاحظات ناشی می‌شود تا تسهیل امور. گرچه سیاستگذاران اغلب برخی از اعمال غیرقانونی را بدین لحاظ که «امنیت ملی» یا «منافع ملی» چنین ایجاب کرده است، مستثنی می‌سازند، اما صرفاً بدین‌خاطر قواعد و هنجارهای حقوقی را مستمراً نقض نمی‌نمایند که کارگزاران دولت هستند. انسانها معمولاً مشتاقند نه‌تنها کاری را که عملی و آسان است انجام دهند، بلکه همچنین آن کاری را انجام دهند که باور دارند درست است. سیاستگذاران، همانند شهروندان خصوصی، اغلب به قواعد حقوقی احترام می‌گذارند یا طرز عملی رابرمی‌گزینند که با هنجارهای حقوقی بیشترین سازگاری را دارد، زیرا براین باورند که هنجارهای مزبور ذاتاً صحیح هستند و قطع‌نظر از برخی

زیانهای خاص که از رعایت آنها به بار می‌آید، باید مراعات گردند. شارل دوویشر، حقوقدان برجسته می‌نویسد که رعایت حقوق بین‌الملل در غایت مسئله ایستارهای فردی و اخلاق است و نه مشکل ناکامل‌بودن دکترینهای حقوقی.

«مسئله تعهد در حقوق بین‌الملل بخشی از مسئله تعهد به‌طورکلی است و این امر به نوبه خود مسئله‌ای اخلاقی به‌شمار می‌رود. تمایز میان مقولات اخلاقی و حقوقی، که فی‌نفسه منطقی و از بسیاری جهات ضروری است، نباید تا آنجا کشانده شود که حقوق را از مفاهیم اولیه اخلاقی به‌طورکامل جدا سازد، مفاهیمی که همه قواعد هنجاری، به‌عنوان یک ریشه مشترک، به آنها وابسته‌اند. در روابط میان دولتها، همانند داخل یک کشور، حقوق تا بدان حد به اخلاقیات وابسته است که نمی‌توان مفهوم عدالت، با محتوای خاص خود را از مفهوم خیر که مفهومی اخلاقی می‌باشد، تفکیک نمود. بنابراین در قلمرو بین‌المللی، واقعیات، منافع، مفاهیم یا احساسات که می‌توانند زمینه اخلاقی تعهد را فراهم آورند از چه نظمی برخوردارند؟ صرف توسل به مفهوم جامعه بین‌المللی... واردشدن به یک دوره باطل است، زیرا به‌معنای مسلم دانستن چیزی در انسانهای محصور در واحدهای ملی است که عمدتاً فاقد آنند، یعنی روح متعلق به جامعه بین‌المللی یا تبعیت آگاهانه از ارزشهای فراملی، در هیچ جامعه‌ای بنیاد حقوقی وجود نخواهد داشت، مگر اینکه انسان به ضرورت آن باور داشته باشد. تعبیر نهایی جامعه بر پایه حقوق را باید خارج از جامعه- یعنی در ضمیر افراد- یافت.»[20]

انتظارات دولتهای دیگر و «افکار عمومی جهانی» به‌مثابه عوامل مؤثر بر سیاستگذاری

اکثر دولتها از طریق معاهدات، اعلامیه‌ها و روشهای سنتی رفتار با دولتهای دیگر، این

20. De Visscher, *Theory and Reality in Public International Law,* p. 98, Trans. P. E, Corbett. Copyright c 1957 by Princeton University Press, Revised ed. c 1968 by Princeton University Press.

انتظار را در خارج به وجود می‌آورند که اقدامات آتی آنها با الگوهای رفتاری پیشین منطبق خواهد بود. مقامات رسمی آمریکایی انتظار دارند که انگلیسی‌ها روابط خارجیشان را مطابق برخی معیارها تنظیم کنند، و هنگامی که این معیارها رعایت نشوند یا نقض گردند ممکن است اعتراضات حکومت و افکار عمومی را در پی داشته باشد. بخشی از واکنش نامطلوب آمریکاییان نسبت به تهاجم بریتانیا به کانال سوئز و مصر در سال ۱۹۵۶ از این انتظار گسترده ناشی می‌شد که انگلیسی‌ها، براساس شیوه عمل و سنت گذشته، اختلافات بین‌المللی خود را از راه تجاوز نظامی حل نمی‌کنند. از سوی دیگر، سیاستگذاران آمریکایی سالیان متمادی بر این «تصور» بودند که حکومت شوروی در معاهدات و دیگر تعهدات بین‌المللی طرفی غیرقابل اعتماد، متقلب، متجاوز و نامطمئن است.[۲۱] هنگامی که رفتار شوروی با این «تصور» انطباق داشت، خشم حاصل چندان شدید نبود، زیرا رفتار مزبور قابل انتظار و پیش‌بینی بود.

عقایدی که حکومتها و ملتها در مورد اعمال دولتهای خارجی ابراز می‌دارند، صرفاً بدین خاطر متفاوت نیست که انتظارات مختلفی وجود دارد. مسئله تفاوت درک ملتهای دارای تجارب مختلف نیز مطرح است. بسیاری از شکلهای رفتار «شوروی» یا «لیبی» که غربی‌ها آنها را غیراخلاقی تلقی می‌کنند، مشابه انواع رفتاری است که حکومتهایشان نیز در پیش می‌گیرند. «تصور» غالب در افکار عمومی آمریکاییان نسبت به بریتانیا آن است که این دولت متحدی وفادار محسوب می‌شود و در تبدیل داوطلبانه امپراتوری استعماری خود به کشورهای مشترک‌المنافع آزاد شهامت و بلندهمتی نشان داده است. هرچند از نظر یک ناسیونالیست آفریقایی مفهوم بریتانیا، برحسب تجربه شخصیش ممکن است مفهوم یک قدرت امپریالیستی

---

۲۱. برای مثال نگاه کنید به:

Harry S. Truman, *Memoirs*, 1 (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1955), p 320; John R. Beal, *John Foster Dulles, 1888-1959* (New York: Harper & Row, 1959), pp. 199 ff; James Byrnes, *Speaking Frankly* (New York: Harper & Row, 1947); Robert Murphy, *Diplomat Among Warriors* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1964), pp. 435 ff.

غارتگر باشد که همنوعانش را استثمار کرده، خشن‌ترین اشکال تبعیض را به کار بسته و جنبشهای سیاسی مشروع را سرکوب کرده است. همین آفریقایی که تجربه‌ای در مورد دیپلماسی و سیاست خارجی شوروی ندارد، ممکن است اتحاد شوروی را فقط یک قدرت بزرگ دیگر در نظر آورد که در مدتی کوتاه به‌طور موفقیت‌آمیزی صنعتی شده است، به نوبه خود این «تصور» از اتحاد شوروی احتمالاً مشابه تصوری نیست که یک آواره مجار پس از انقلاب ۱۹۵۶ از شوروی دارد. تجارب تاریخی متفاوت بر درک از واقعیت و انتظارات ما در مورد رفتار حکومتهای دیگر شدیداً اثر می‌گذارد. بنابراین احتمال نمی‌رود هنگامی که یک دولت تلاشهایی برای اعطای پاداش یا تهدید به تنبیه به عمل می‌آورد، اقداماتش در مناطق مختلف جهان به‌گونه‌ای‌یکسان تفسیر شود.

چنانچه منظور ما از «افکار عمومی جهانی» وجود اجماعی بنیادی و عمومی درخصوص آن چیزی باشد که رفتار مشروع، قانونی، یا اخلاقی را در روابط بین‌المللی شکل می‌دهد، بجز در موارد آشکاری چون تجاوز و نسل‌کشی، مشکل بتوان باور داشت که امروزه این نوع افکار عمومی وجود دارد. برخلاف نظام بین‌المللی اروپای سدهٔ هجدهم که در آن یک اشرافیت کوچک جهان وطن، از خصایص فرهنگی و ارزشهای اجتماعی مشابهی برخوردار بود، ملتهایی که امروزه در مورد رویدادهای بین‌المللی قضاوت می‌کنند، از سنتها، ایدئولوژی‌ها و معیارهای اخلاقی گوناگون بهره می‌گیرند. با توجه به وجود چنین گوناگونی در ارزشها و بنابراین در دریافتها، نه‌تنها ملتهای مورد بحث ممکن است در مورد آنچه که رفتار اخلاقی و غیراخلاقی را شکل می‌دهد اختلاف نظر داشته باشند، بلکه معنایی که آنان به مجموعه‌ای از واقعیات مشترکاً مشاهده‌شده می‌دهند ممکن است آنچنان متنوع باشد که مانع از ایجاد هرگونه نظر جهان‌شمول مشترک در یک وضعیت خاص گردد.

همچنین بایدنسبت به مفهوم «افکار عمومی جهانی» به‌عنوان عاملی مهم در تشریح تصمیمات سیاست خارجی، رویکردی محتاطانه داشته باشیم، زیرا غالباً تظاهراتی که سیاست

خارجی حکومتهای دیگر را محکوم می‌کنند تجلیات خودبه‌خودی ایستارها نیستند، بلکه حوادثی سازمان‌یافته‌اند که مقامات رسمی حکومت یا آشوب‌گران حرفه‌ای که مایل‌اند حکومت مورد نظر را به خاطر مقاصد خودشان برآشفته سازند، آنها را هدایت می‌کنند. در اکثر کشورها اصل آزادی مطبوعات رعایت نمی‌شود و شهروندان بسیاری از کشورها به‌واسطه محدودیتها و سانسور حکومتی تنها می‌توانند به دیدگاه حکومتشان در مورد یک مجموعه حوادث خاص دست یابند. حکومتهای مزبور معمولاً حوادث را با توجه به تمایلات ایدئولوژیک و منافع سیاست خارجی خود توصیف می‌کنند. حتی در کشورهایی که آزادی مطبوعات رعایت می‌شود، گزارش اخبار ممکن است آن چنان بر اثر کلیشه‌بندی‌ها و از قلم‌انداختنها، یا در نتیجه تأکید بیش از حد یا کمتر از حد تحریف شده باشد که مردمی که اطلاعات را صرفاً از این منابع خبری اخذ می‌کنند، اظهار عقیده‌ای برخلاف واقعیات یک وضعیت خاص به‌عمل می‌آورند.

بنابراین در مورد نقش «افکار عمومی جهانی» و انتظارات حکومتهای دیگر در تنظیم روابط خارجی یک حکومت چه نتیجه‌ای می‌توان گرفت؟ از آنجا که هم در مورد مؤثربودن و هم عدم تأثیر افکار عمومی خارجی به‌عنوان یک عامل اثرگذار بر رفتار حکومتها مثالهای تاریخی وجود دارد، وضع قاعده‌ای کلی در این خصوص دشوار است. به هرحال می‌توان برخی نتیجه‌گیری‌ها یا پیش‌فرضهایی را ارائه داد. نخست، اکثر حکومتها نسبت به عقایدی که در خارج راجع به سیاستهایشان و چگونگی اجرای آنها بیان می‌شود، حساسیت نشان می‌دهند. در غیر این صورت، منابع هنگفتی را در تلاش از طریق دیپلماسی و برنامه‌های تبلیغاتی برای ایجاد تصویری مطلوب در خارج صرف نمی‌کردند. اما آنها نسبت به تمام منشأهای افکار عمومی یکسان حساس نیستند. برای مثال، هنگامی که درکهای مختلف از واقعیت شدیداً با یکدیگر تفاوت داشته باشند، دولت محکوم‌شده احتمالاً اهمیتی به افکار عمومی خصمانه نخواهد داد. اگر اتحاد شوروی مداخله آمریکا در هندوراس و نیکاراگوئه را امپریالیسم و تجاوز می‌نامد، این توصیف آن‌قدر با دریافت حکومت آمریکا از وضعیت مزبور تفاوت دارد که احتمالاً خصومت

شوروی کم‌ارزش تلقی می‌شود. همچنین حکومتها بی‌شک نسبت به اظهارنظرهای نزدیک‌ترین دوستان و متحدانشان در قیاس با اظهارنظرهای کشورهای خصم یا غیر درگیر حساسیت بیشتری نشان می‌دهند. در عین‌حال، آنها بیشتر مایل‌اند اقداماتشان را با انتظارات متحدانشان انطباق دهند تا با انتظارات دولتهایی که با آنها تماس مستقیم ندارند.

دوم، اکثر حکومتها به حیثیت خود، یعنی جنبه‌ای اگرچه غیرملموس ولی مهم از کارآیی دیپلماتیکشان توجه نشان می‌دهند. هیچ حکومتی نمی‌تواند با خشنودی به استقبال قطعنامه‌ای در مجمع عمومی سازمان ملل متحد برود که اقدامات آن دولت در خارج را محکوم می‌کند. اما در بعضی بحرانها، سیاستگذاران چنان ارزش والایی برای دستیابی به هدفهایشان یا در دفاع از آنها قائل می‌شوند که مایل‌اند به خاطر آنها تعهدات خود را زیر پا گذارند، قواعدی را که به‌طور عادی از آنها تبعیت می‌کنند نقض نمایند و خلاصه اینکه دقیقاً انگیزه‌های ملی را پی گیرند. در بسیاری از موارد دیگر، سیاستگذاران واکنشهای حکومتهای دیگر را پیش‌بینی کرده و سیاستهایی را برمی‌گزینند که احتمالاً با کمترین واکنشهای خصمانه مواجه شود. می‌توان مواردی را متذکر شد که قطعنامه‌های سازمانهای بین‌المللی در ترغیب حکومتها به رعایت تعهدات حقوقی و اخلاقی شکست خورده‌اند و یا در این راه موفق شده‌اند. آگاهی از همه مواردی که حکومتها به‌علت پیش‌بینی سیاستگذارانشان و در دریافت پاسخهای نامطلوب از حکومتهای دیگر، طرز عمل خاصی را انتخاب نکرده‌اند، دشوارتر است. اگر «افکار عمومی جهانی» را چه به صورت تجلی خودجوش افکار مردم علاقه‌مند به وضعیتی خاص، و چه به صورت تجلی سازمان‌یافته این افکار تصور کنیم، افکار مزبور اغلب از مجاری تبلیغات منتقل می‌شود و می‌تواند مانعی مؤثر فرا راه سیاستی خاص به‌شمار آید، به شرط آنکه نوعی توافق در میان افکار عمومی وجود داشته باشد، ایستارهای مزبور را حکومتهای دوست نیز ابراز کنند، صرفاً مبین خصومت مورد انتظار از ناحیه دولتهای غیردوست نباشد و بی‌اعتنایی نسبت به آن ایستارها حیثیت دولت و نفوذ دیپلماتیکش را کاهش دهد.

منابع منتخب

Anand, R. P., *New States and International Law.* Delhi, India: Vikas Publishing Houes, 1972.

Bowie, Robert R., *Suez 1956: International Crises and the Role of Law.* New York and London: Oxford University Press, 1974.

Bozeman, Adda, *The Future of Law in a Multicultural World.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1971.

, "Law, Culture and Foreign Policy: East versus West," *Atlantic Community Quarterly*, 12 (1974), 219-32.

Cohen, Jerome, And H. Chiu, *People's China and International Law.* Princeton, N. J.: Pirnceton University Press, 1974.

Cohen Raymond, *International Politics: The Rules of the Game.* (New York and London: Longman, 1981).

Corbett, Percy E., *Law in Diplomacy.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1959.

De Visscher, Charles, *Theory and Reality in Public International Law*, trans. Percy E. Corbett. Princeton, N. J.:Princeton University Press, 1957.

Falk, Richard A., *Law, Morality and War in the Contemporary World.* New York: Praeger, 1963.

---------, *Legal Order in a Violent World.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1968.

---------, "The Reality of International Law," *World Politics*, 14 (1962), 353-63.

Fitzmaurice, Gerald G., "The Foundations of the Authority of International Law and the Problem of Enforcement," *Modern Law Review*, 19 (1956), 1-13.

Franck, Thomas M., "Who Killed Article 2 (4)? or: Changing Norms Governing the Use of force by States", *American Journal of International Law*, 64 (1970), 809-37.

Henkin, Louis, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, 2nd ed. New York: Columbia University Press, 1979.

Higgins, Rosalyn, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations.* London: Oxford University Press, 1963.

---------, "The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security council,"*American Journal of International Law*, 64 (1970), 1-18.

---------," Policy Considerations and the International Judicial Process," *International and Comparative Law Quarterly*, 17 (1968), 58-84.

Johnson, James T., *Just War Tradition and the Restraint of War: A Moral and Historical Inquiry.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1981.

Kaplan, Morton A., And Nicholas De B. Katzenbach, *The Political Foundations of International Law.* New York: John Wiley, 1961.

Korff, Baron S. A., "An Introduction to the History of International Law," *American Journal of International Law*, 18 (1924), 246-59.

Levi, Werner, "International Law in a Multicultural World," *International Studies Quarterly*, 18 (1974), 417-49.

---------, *Law and Politics in the International Society.* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1976.

McDougal, Myres S., And Florentino P. Feliciano, *Law and Minimum World Public Order: The Legal Regulation of International Coercion.* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961.

Nardin, Terry, *Law, Morality, and the Relations of States.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1983.

Northedge, F. S., "Law and Politics Between Nations," *International Relations*, 1 (1957), 291-302.

Sanders, David, *Lawmaking and Co- operation in International Politics: The Idealist Case Re-examined.* London: Macmillan, 1986.

Scheinman, Lawrence, And David Wilkinson, eds., *International Law and Political Crisis: An Analytic Casebook.* Boston: Little, Brown, 1968.

Stone, Julius, *Legal Controls of International Conflict: A Treatise on the Dynamics of Disputes and War - Law.* New York: Holt, Rinehart & Winston, 1954.

فصل چهاردهم

نقش اخلاق در تشریح سیاست خارجی

در گذشته، قسمت اعظم بحثهای عمومی و دانشگاهی درخصوص جایگاه اخلاق در روابط خارجی جوامع بر این فرض استوار بود که سیاستگذاران یا باید «واقع‌گرا»* باشند یا «اخلاق‌گرا»**؛ یعنی اینکه قبول موانع اخلاقی به یک مفهوم ارادی یا اختیاری هستند. در واقع سنت روشنفکرانه‌ای در تاریخ دیپلماسی آمریکا به چشم می‌خورد که رویکرد واقع‌گرایان و اخلاق‌گرایان نسبت به سیاست خارجی را منعکس می‌سازد. اخلاق‌گرایان اغلب از جفرسون، ویلسون، هول و چند چهره کم‌اهمیت‌تر، به‌عنوان قهرمانان خود، نام می‌برند. از هامیلتون، کلهون Calhoun و تئودور روزولت اغلب به‌عنوان نمایندگان رویکرد واقع‌گرا در سیاست خارجی آمریکا یاد می‌شود. با مطالعه سخنرانی‌ها ـ و نه اعمال ـ این شخصیتها می‌توان تفاوت میان دو رویکرد را مشاهده کرد. برای مثال، در اوایل دهه ۱۷۹۰ در بحثی میان جفرسون و هامیلتون پیرامون تعهدات جمهوری جوان*** در قبال فرانسه انقلابی، جفرسون مدعی بود که ایالات متحده متعهد است به فرانسه در جنگهایش کمک کند زیرا پیمان اتحادی که فرانسه و آمریکا طی جنگهای استقلال امضا کرده بودند، هنوز اعتبار دارد. وی تأکید داشت که هر کشوری

---

*. Realists.

**. Moralists.

***. منظور ایالات متحده آمریکاست که در سال ۱۷۷۶ به استقلال رسیده بود.

می‌باید به تعهدات خود عمل نماید، حتی اگر از چنین کاری مستقیماً منتفع نشود. هامیلتون با این استدلال که منافع یک دولت می‌تواند تنها راهنمای خط‌مشی سیاسی باشد، ادعایی مخالف را مطرح می‌ساخت. وی اظهار می‌داشت که نمی‌توان اصول اخلاقی را در مورد مسائل سیاست خارجی اعمال کرد.

قطع‌نظر از زمینه تاریخی، به عقیده بیشتر ناظران، انجام تعهدات مربوط به حفظ منافع و در عین‌حال رعایت اصول اخلاقی ناسازگار به نظر می‌رسند، بیان روشن این ناسازگاری تصوری را می‌توان در یکی از نطقهای انتخاباتی وودرو ویلسون مشاهده کرد. وی مدعی بود[1]:

«خیلی خطرناک است که سیاست خارجی یک‌دولت برحسب منافع مادی تعیین شود... ما جرأت عدول از این اصل را نداریم که اخلاق و نه مصلحت باید راهنمای ما باشد. ما هرگز چشم خود را بر بی‌عدالتی نخواهیم بست، صرفاً بدین دلیل که راحت‌ترین کارها است.»

اشکال چنین نظری آن است که واقعیت را بیش از اندازه ساده می‌کند. اخلاق‌گرایان و واقع‌گرایان هر دو ادعا می‌کنند که باید میان دنبال‌کردن سیاستهای مبتنی بر حفظ منافع خود و سیاستهای مبتنی بر اصول اخلاقی یکی را برگزید. اخلاق‌گرایان اشاره می‌کنند که تعقیب منافع دولت به زیان اصول اخلاقی، به رفتار دیپلماتیک و نظامی ضداخلاقی* یا غیراخلاقی** منجر می‌شود. واقع‌گرایان در پاسخ می‌گویند که اگر منافع دولت عاقلانه دنبال شود، به‌خودی‌خود از لحاظ اخلاقی قابل توجیه است و تعقیب آرمانها تنها به جنگهای ایدئولوژیک عظیم و فاجعه‌آمیز می‌انجامد. بعضی نیز این نقل و قول ماکیاول را به اظهارات خود می‌افزایند: «فردی که مایل است خوبی را در هر چیزی پیشه خود سازد، لزوماً باید در میان خیل کسانی که خوب

---

۱. نقل شده در:

Hans Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Principles and Problems of International Politics* (New York: Knopf, 1950), p. 24.

*. Immoral.

**. Amoral.

نیستند، فنا شود»[2] بررسی تاریخ دیپلماسی این نظرهای افراطی در مورد واقعیت را تأیید نمی‌کند. ممکن است حقیقت داشته باشد که شکلهای معمول رفتار دیپلماتیک در روزگار ماکیاول، براساس معیارهای امروزی، آشکارا مبتذل بوده‌اند. دیپلماتها عموماً دروغ می‌گفتند و بسیاری از آنان آشپزهای مخصوص خود را به خارج می‌بردند زیرا وحشت داشتند که خدمتکاران محلی ممکن است آنها را مسموم سازند. سابقهٔ قتل، توطئه و دورویی در اسناد دیپلماسی دوران نوزایی (رنسانس) بخوبی مشاهده می‌گردد.

بی‌شک واقعیت دارد که پیشرفت مداوم در توسعه فنی و اقتصادی این امکان را به‌وجود آورده است که تصمیمات سیاسی آثار خوب و بد هر چه بیشتری بر زندگی شهروندان عادی داشته باشند. هر چه دولتهای ملی مستقلتر باشند، تصمیماتی که یک حکومت برای حراست از منافع خود اتخاذ می‌کند می‌تواند آثار منفی قابل ملاحظه‌ای بر مسائل جوامع دیگر داشته باشد. آگاهی اخلاقی* یا هنجارهای معنوی**، برخلاف آگاهی فنی، لزوماً فایده‌ای عینی دربر ندارند. هرگز معلوم نشده است که آگاهی از تاریخ گذشته، مردم را از لحاظ کیفی بدتر یا بهتر می‌گرداند. با هر معیاری، سیاستهای هیتلر خیلی شیطانی‌تر از سیاستهای پادشاهان پروس بودند. حداکثر چیزی که می‌توانیم بگوییم آن است که امروزه امکان بیشتری برای لطمه‌زدن به عده زیادی از مردم وجود دارد و اینکه تصمیمات سیاسی در قیاس با گذشته اثر بیشتری بر عده زیادتری از مردم دارند. اما آن دسته از توضیحات سیاست خارجی که مدعی‌اند دولتمردان پایبند به اخلاق نیستند و تنها به حیثیت و قدرتشان توجه دارند و در مورد عواقب اقداماتشان بی‌تفاوتند، مطمئناً بر واقعیات مبتنی نیستند. در محکوم‌کردن سیاستگذاران به‌عنوان یک گروه، این واقعیت

---

2. N. Machiavelli, *The Prince*, Trans. Luigi Ricci, rev. By E. R. P. Vincent (London: Oxford University Press, 1935), Chap. 15.

*. Ethical Knowledge.

**. Moral Norms.

نادیده گرفته می‌شود که آنان از لحاظ ارزشها و تمایلات اخلاقی احتمالاً نمونه خوبی از فرهیختگان* جهانی هستند. اما نمی‌توان منکر شد که محاسباتشان اغلب نادرست است؛ معمولاً تنها به آثار کوتاه‌مدت تصمیماتشان می‌نگرند و به تحلیل آثار بلندمدت این تصمیمات توجهی ندارند یا اینکه اغلب مایل‌اند اطلاعاتی را که با نظریه‌ها یا ارزشهای مطلوبشان سازگار نیست، کنار گذارند. با این حال، آیا در همه مردم چنین کاستی‌هایی وجود ندارد؟ بحث بر سر این نیست که عامه مردم نباید از رهبرانشان انتقاد کنند، بلکه نشان دادن این امر است که سیاستگذاران احتمالاً از نظر اخلاقی بهتر یا بدتر از هموطنانشان نیستند. به هرحال، آنان به هنگام اتخاذ تصمیماتی که برای شهروندانشان یا تمام مردم جهان آثار سوئی خواهد داشت در موقعیت منحصر به فردی قراردارند.

همچنین باید توجه نمود که بهترین انگیزه‌ها هم نمی‌تواند تضمین کنند که آثار یک سیاست سبب «خیر» خواهد شد. تصمیماتی که برای اجرای اصول اخلاقی مهم اتخاذ می‌گردند، درست همانند تصمیماتی که در پرتو منافع خودخواهانه گرفته می‌شوند، ممکن است به نتایج مصیبت‌باری بینجامند. وودرو ویلسون، به‌عنوان نامزد ریاست جمهوری، می‌توانست بگوید که اخلاق باید مقدم بر مصلحت باشد**، اما بعداً در این مقام دریافت که اجرای عملی اصول اخلاقی می‌تواند به بی‌عدالتی‌های شدیدی منجر شود. تنظیم روابط با مکزیک به سال ۱۹۱۴ و همین‌طور با دیگر حکومتها طی مذاکرات صلحی که به دنبال جنگ جهانی اول صورت گرفت، یقیناً آشکار می‌سازد هنگامی که مصلحت در خدمت منافع تجاری یا دیپلماتیک آمریکا یا حتی آینده سیاسی شخص ویلسون قرار می‌گرفت، وی می‌توانست مصلحت‌گرا باشد. در واقع، ارتباط میان منافع، سیاست و اخلاق خیلی پیچیده است. می‌توانیم با رد تقسیم ساده مصلحت و اخلاق به دو قسمت، تحلیل خود را بخوبی آغاز کنیم.

---

*. Educated People.

**. Expediency.

ریشه‌های اخلاق و معنویت:
ارزشها به‌عنوان قیدهای روان‌شناختی و فرهنگی

یکی از راههای مرتبط‌ساختن ملاحظات اخلاقی با سیاستگذاری در نظر گرفتن اخلاق به‌عنوان ترکیبی از «ساختارهای ارزشی»*، فرهنگی، روان‌شناختی و ایدئولوژیک است. ساختارهایی که مانع توجه به همه شقوق سیاسی احتمالی در یک وضعیت خاص می‌گردند. این ساختارهای ارزشی محدودیتهایی به وجود می‌آورند که ورای آنها، در پیش‌گرفتن برخی انواع رفتارها غیرقابل تصور می‌شود. در قالب اخلاق کمونیستی و ارزشهای شخصی استالین پیشنهاد وی به چرچیل در ۱۹۴۴ مبنی بر اینکه یکی از راههای رفع دائمی خطر آلمان دستگیرساختن ۵۰،۰۰۰ افسر آلمانی و از میان‌بردن آنهاست، هیچ چیز غیرمعمولی نیست. برای چرچیل که پروردهٔ یک فرهنگ سیاسی کاملاً متفاوت بود، این طرح کلاً شنیع به نظر می‌رسید. چرچیل طرح مزبور را تنها بدین خاطر رد نکرد که (براساس پیش‌بینی واکنش داخلی) می‌دانست افکار عمومی انگلیسی‌ها از او جانبداری نخواهد کرد، بلکه همچنین بدان سبب نپذیرفت که شخصاً مخالف آن بود.[3] اصولاً چنین طرحی هرگز به ذهن چرچیل خطور نمی‌کرد و در این معناست که ارزشهای اجتماعی و اصول اخلاقی فرد، تصورات ما از شقوق مختلف را محدود می‌کند. این مثال همچنین نشان می‌دهد که احتمالاً میان اخلاق، نظامهای عقیدتی و سمت‌گیری‌های ارزشی سیاستگذاران و آنچه به‌طورکلی از این لحاظ در فرهنگشان پا گرفته است، رابطه تنگاتنگی وجود دارد. اگر حکومتی تعهدات قراردادی خود را مستمراً نقض کند، در دیپلماسی رویه‌ای مزوّرانه در پیش گیرد و بدون هیچ‌گونه منعی زور و خشونت به کار برد، احتمال می‌رود که جامعه به‌طور اعم و نظام سیاسی داخلی به‌طور اخص چنین رفتاری را محکوم کند. اما تصمیمات و اقداماتی که ورای محدوده نظامهای ارزشی عادی اجتماعی یا

---

*. Value Structures.

3. Winston Churchill, *Closing the Ring* (Boston: Houghton Mifflin, 1951), pp. 373-74.

فردی قرار دارند، چگونه باید توضیح داده‌شوند؟

چرچیل نمی‌توانست از میان‌بردن ۵۰،۰۰۰ افسر آلمانی را تصور کند، اما خود، ظاهراً با رضایت افکار عمومی، به خلبانان بمب‌افکنهای متفقین دستور داد با هجومهای جمعیِ خانمان‌برانداز، صدها هزار غیرنظامی آلمانی را به قتل رسانند، اقدامی که فقط اثری غیرمستقیم بر قدرت نظامی آلمان داشت. موردی حتی برجسته‌تر در زمینه عدم وجود ظاهری قیدهای اخلاقی، در تابستان ۱۹۴۵ اتفاق افتاد، یعنی هنگامی که حکومت آمریکا تصمیم گرفت بمب اتمی جدیداً ساخته‌شده خود رابر روی ژاپن فرو ریزد. با در نظر گرفتن اینکه سلاح مزبور حیات را به‌گونه‌ای غیرعادی نابود می‌سازد، ضرورت استفاده از آن چه توجیه احتمالی می‌توانست داشته باشد؟ حال که استفاده از بمب اتمی مستلزم چنین لطماتی بود، آمریکا چگونه توانست این شق را مورد توجه قرار دهد؟ تصمیم به استفاده از سلاح اتمی در ژاپن آموزنده است زیرا نقش ظریف و پیچیده اخلاق در تصمیم‌گیری سیاست خارجی را نشان می‌دهد.

در این تصمیم سه گروه دخالت داشتند: نخست، دانشمندانی که برای تکمیل این وسیله کار می‌کردند. آنان بیش از دیگران قادر به پیش‌بینی آثار وحشتناک و غیرعادی این سلاح بودند. بسیاری از دانشمندان عمیقاً نگران بودند که مبادا چنین وسیله مخربی اصولاً مورد استفاده قرار گیرد، در حالی‌که عده‌ای دیگر این وسیله را مؤثرترین طریق پایان‌دادن سریع به جنگ می‌دانستند. گروه دوم از نظامیانی حرفه‌ای تشکیل می‌شد که با پروژه ساخت بمب اتمی ارتباط مستقیم داشتند. آنان ساخت بمب اتمی را فقط وظیفه‌ای اداری تلقی می‌کردند که می‌بایست در کوتاه‌ترین زمان ممکن به انجام رسد، به‌گونه‌ای که بتوان آن را برای وادار ساختن ژاپنی‌ها به تسلیم، علیه ایشان به کار برد. گروه سوم که مرکب از سیاستگذاران عالی‌رتبه غیرنظامی، از جمله وزیران جنگ، امور خارجه، دریاداری و همین‌طور ترومن رئیس جمهوری وقت آمریکا بودند، این سلاح را وسیله‌ای برای وادارساختن ژاپنی‌ها به تسلیم، و روشی برای پایان‌دادن به جنگ قبل

از درگیری گسترده شوروی در عملیات نظامی علیه ژاپن، تلقی می‌کردند. عموماً انتظار می‌رفت اگر جنگ به درازا کشد و ارتشیان روسیه در تهاجم به جزایر ژاپن شرکت جویند، حکومت شوروی در مورد گرفتن یک منطقه اشغالی به‌عنوان پاداش، همانند آنچه در آلمان شکست‌خورده به دست آورده بود، اصرار ورزد.

این سه گروه در وضعیتی که مجبور بودند درباره استفاده از این سلاح دارای قدرت انهدام بی‌سابقه یا خودداری از چنین اقدامی تصمیم بگیرند، چه سان واکنش نشان دادند؟ بجز تعدادی از دانشمندانی که روی این پروژه کار می‌کردند، هیچ‌کس انتخاب شق استفاده از این بمب را اساساً مسئله‌ای معنوی یا اخلاقی تلقی نمی‌کرد. تمامی سیاستگذاران می‌فهمیدند بمبی از این نوع که بر یک شهر فرو می‌افتد دهها هزار کشته و به همان اندازه زخمی برجای می‌گذارد، بدون اینکه از انهدام کامل شهرهایی که هدف‌گیری شده سخنی به زبان آورند. نیروی هوایی قبلاً نیز با استفاده از بمبهای آتش‌زا (ناپالم) حملات گسترده‌ای به شهرهای ژاپن انجام داده بود که لطمات جانی و خرابی‌های آنها تنها اندکی کمتر از لطمات و خرابی‌های بعضی از برجسته‌ترین حملات استراتژیک به شهرهای آلمان بودند. در حمله‌ای هوایی به توکیو بمبهای آتش‌زا چندین میل مربع از این شهر را منهدم ساختند و سبب مرگ ۸۳۰۰۰ نفر شدند. این تعداد بنحو قابل ملاحظه‌ای بیشتر از تلفات جانی بمبی بود که چندماه بعد بر هیروشیما انداخته شد. هنری استیمسون Henry Stimson، وزیر جنگ آمریکا تنها سیاستگذار عالی‌رتبه‌ای بود که اخلاقی‌بودن این حملات را مورد تردید قرار داد. البته این حملات مطمئناً توان جنگی ژاپن را از بین می‌بردند، اما غیرنظامیان بهای فوق‌العاده گزافی برای آن می‌پرداختند.

بنابراین، هنگامی که تصمیم به استفاده از سلاحهای اتمی گرفته شد، سوابق زیادی در مورد کشتار در مقیاس وسیع وجود داشت. در جنگ جهانی دوم هر دو طرف با بی‌رحمی شدید جنگیده بودند و انتظار نمی‌رفت که بمب اتمی از لحاظ میزان تلفات بُعد جدیدی را مطرح سازد.

منتها تلفات زیاد تنها با سرعت بیشتری به‌بار می‌آمد. دانشمندان، افسران نیروهای مسلح و همین‌طور سیاستگذاران غیرنظامی، هیچ‌یک در مخالفت با استفاده از بمب اتمی این استدلال را مطرح نساختند که چنین کاری می‌تواند متضمن تلفات جانی عظیمی باشد.[۴]

در واقع، عده بسیار اندکی از شرکت‌کنندگان در پروژه بمب اتمی در مورد استفاده از این سلاح تردید داشتند. به نظر می‌رسید استفاده از این سلاح تقریباً مسلم باشد. اقدام مزبور بسادگی بر این پایه توجیه می‌شد که ژاپنی‌ها بدون نوعی نمایش قدرت چشمگیر، هرگز تسلیم نخواهند شد. تهاجم به ژاپن قبلاً برای پاییز ۱۹۴۵ برنامه‌ریزی شده بود و پیش‌بینی می‌شد که در نتیجه این عملیات نیم تا یک میلیون تلفات به آمریکاییان وارد آید. این رقم علاوه بر تلفات سنگین‌تری بود که به ژاپنی‌ها وارد می‌آمد. شقوق مورد ملاحظه عبارت بودند از عدم کاربرد این بمب و قبول تلفات فوق‌العاده سنگین برای هر دو طرف، یا استفاده از این سلاح، با واردآوردن تلفاتی جانی نسبتاً اندک به ژاپنی‌ها، با این امید که انهدام یک یا دو شهر، حکومت ژاپن را وادار به تسلیم نماید. شق سوم یعنی سازش برای دستیابی به صلح از طریق مذاکره- پس از اینکه دولتهای متفق در سال ۱۹۴۳ در مورد فرمول «تسلیم بدون قیدوشرط» به توافق رسیدند- هرگز در واشنگتن مورد توجه قرار نگرفت. نادیده‌گرفتن شق اخیر همچنین بدین‌سبب بود که کنگره و مردم آمریکا هیچ یک چیزی کمتر از پیروزی کامل را نمی‌پذیرفتند.

بنابراین، استدلالهای اصلی درخصوص استفاده از بمب اتمی حول دو مسئله فرعی قرار داشت، و در اینجاست که ملاحظات اخلاقی در تصمیم‌گیری‌ها آشکارتر می‌شود. برآورد تلفات

---

۴. خاطرات جالب فراوانی درباره تسلیم ژاپن منتشر شده است. مطالبی که مورد بحث قرار می‌گیرد از کتاب زیر گرفته شده‌اند:

Len Giovannitti and Fred Freed. *The Decision to Drop The Bomb* (New York: Coward McCann, 1965).

این مطالعه بر شرح‌حالهای نوشته‌شده، دفترچه‌های خاطرات روزانه و مصاحبه‌های مختلف کسانی مبتنی است که در جریان تصمیم به استفاده از بمبهای اتمی علیه ژاپن شرکت داشتند.

جانی، ناشی از بمباران اتمی در قیاس با تهاجم به ژاپن نسبتاً آسانتر بود. حتی با در نظر گرفتن شرایط آن زمان، اگر شق صلح از راه مذاکره، کنار گذاشته شود، به نظر می‌رسد که تصمیم به کاربرد این بمب صحیح بوده باشد. نخستین مسئله‌ای که به دنبال تصمیم به استفاده از سلاح مزبور مطرح شد این بود که آیا باید به طریقی به ژاپن در مورد قدرت تخریبی بمب اتمی هشدار داد یا نه. در میان سیاستگذاران غیرنظامی و دانشمندان بسیاری استدلال می‌کردند که ایالات متحده ابتدا باید قدرت بمب اتمی را به صورت انجام آزمایشی در ایالات متحده یا منفجرساختن آن در منطقه‌ای خالی از سکنه در ژاپن، به این دولت نشان دهد. کسانی که در این راستا استدلال می‌کردند معتقد بودند که ایالات متحده اخلاقاً ملزم است به ژاپنی‌ها هشداری صریح داده یا مدرکی عینی ارائه نماید که در صورت عدم تسلیم چه سرنوشتی در انتظارشان خواهد بود. بدین‌ترتیب این مشکل اخلاقی مهم از آمریکاییان به رهبران حکومت ژاپن منتقل می‌شد. اگر آنان تسلیم نمی‌شدند، این استدلال نمی‌توانست مطرح باشد که به آن کشور هشدار صریحی داده نشده‌است.

این نظر مورد قبول قرار نگرفت. استدلال مخالف اساساً بر تصور آمریکاییان از روند تصمیم‌گیری در توکیو مبتنی بود، تصوری که بر اشتیاق توأم با تعصب رهبران نظامی ژاپن برای کنترل حکومت این کشور تأکید می‌ورزید. این تصور دور از واقع نبود، زیرا حوادث بعدی در توکیو آشکار ساخت که رهبران نظامی ژاپن حتی پس از فرو ریختن دو بمب اتمی، ورود روسیه به جنگ و محاصره عملی جزایر ژاپن توسط آمریکا، تنها بدین‌خاطر حاضر به تسلیم شدند که امپراتور دستور چنین کاری را صادر کرده بود. اکثر نظامیان ژاپن این‌گونه آموزش دیده بودند که تنها رفتار شرافتمندانه همانا جنگیدن تا آخرین نفر است. یک افسر ژاپنی گفته بود که این حکومت برای جلوگیری از اشغال ژاپن توسط متفقین و نابودی امپراتوری، آماده است ۲۰ میلیون نفر را فدا کند. در واقع پس از اینکه تصمیم به تسلیم گرفته شد، برخی از افسران ارتش

کوشیدند در توکیو کودتا کنند، با این امید که حکومت را در دست گرفته به جنگ ادامه دهند. البته حکومت آمریکا به تمام این جزئیات وقوف نداشت، اما اطلاعات جاسوسی فراوانی در اختیار داشت که نشان می‌دادند ژاپنی‌ها قطع‌نظر از اینکه شکستشان چقدر نزدیک باشد، به مقاومت ادامه خواهند داد و هواخواهان صلح در حکومت ژاپن نخواهند توانست بر نظامیان غلبه کرده یا آنان را کنار گذارند. بنابراین در واشنگتن استدلال می‌شد که به احتمال قریب به یقین، منفجرکردن بمب اتمی در بیابانهای نیومکزیکو یا حتی در مناطق نسبتاً خالی از سکنه ژاپن، نمی‌تواند قدرت انهدام این سلاح را به نحو شایسته به ژاپنی‌ها نشان دهد. این موضع‌گیری مورد حمایت مسئول ارشد پروژه در نیومکزیکو، یعنی دکتر رابرت اوپنهایمر Robert Oppenheimer نیز قرار گرفت.

ملاحظه دیگر آن بود که ایالات متحده تنها دو بمب اتمی در اختیار داشت و از آنجا که هفته‌ها طول می‌کشید که بمبهای دیگری تولید شوند، هر چه از آنها برای نمایش قدرت تخریبی بمب و هشدار به ژاپن بیشتر استفاده به عمل می‌آمد، مدت جنگ با میزان بالای تلفات آمریکاییان در عملیات نظامی جزایر اقیانوس آرام، طولانی‌تر می‌شد.

به محض اینکه در مورد فروانداختن یک بمب اتمی تصمیم گرفته شد، درخصوص مسئله دومی نیز می‌بایست انتخاب به عمل می‌آمد؛ یعنی اینکه کدام شهرها باید نابود شوند؟ گروه نظامیان آمریکایی شهرهایی را برگزیدند که به تلاشهای جنگی ژاپن کمکهای مهمی می‌کردند. یکی از این شهرها کیوتو بود که از نقطه‌نظر نظامی مطلوب‌ترین هدف تلقی می‌شد. اما وزیر جنگ بر این پایه که شهر مزبور پایتخت سابق ژاپن است و از لحاظ سنت تاریخی و فرهنگ این کشور مرکز مهمی به‌شمار می‌آید، انتخاب مزبور را وتو کرد. گرچه استیمسون از میزان بالای تلفات جانی ناشی از فروانداختن بمب اتمی بر روی یک شهر بخوبی آگاه بود، مع‌هذا این بدیهی‌ترین انتخاب را نادیده گرفت. بنابراین آشکار است که تصمیم‌گیری در مورد این

هدف (کیوتو) صرفاً بر جهات نظامی یا دلایل مبتنی‌بر مصلحت متکی نبود. ملاحظات دیگری، از جمله مشکلات اخلاقی، در جلوگیری از این اقدام دخالت داشتند.

از تصمیم به کاربرد بمب اتمی علیه ژاپن، پیشنهاد غیرجدی استالین، و حملات متفقین به آلمان و ژاپن با استفاده از بمبهای آتش‌زا، چه نتایجی باید گرفت؟ نخست اینکه به موازات توسعه وسایل فنی نابودسازی در زمان جنگ تساهل در برابر ویرانسازی نیز افزایش یافته است. هنگامی که از باروت برای نخستین‌بار استفاده به‌عمل می‌آمد، بسیاری لطمه دیدند. طی جنگ جهانی اول، به‌علت کشتار غیرنظامیان با توپخانه دوربرد، فلج‌ساختن سربازان بر اثر استنشاق گاز خردل، و فروریختن بمبهای کوچک از هواپیماها، دنیای متمدن از مرگ انسانها در سنگرهای جنگ وحشت‌زده شد. در جنگ جهانی دوم آلمانی‌ها به خاطر حملات هوایی گسترده به کاونتری Coventry، لندن، روتردام و ورشو، به‌عنوان وحشی و فاقد خوی انسانی توصیف شدند. (این زمانی بود که هنوز به‌کُنه این شرارتها پی برده نشده بود). ظرف یکی دو سال بعد آن دسته از قدرتهای متفق که مورد تعدی این اقدامات نظامی آلمان قرار گرفته بودند، به خاطر اینکه نیروهای مسلح آنها به‌گونه‌ای مشابه، ولی کاملتر، علیه شهرهای آلمان و ژاپن دست به تلافی زده بودند، مورد تحسین قرار گرفتند. اگر در دوران ما جنگی هسته‌ای درگیرد، سیاستگذاران باز هم همان محاسباتی را انجام می‌دهند که در تصمیم به فروریختن بمب اتمی بر شهرهای هیروشیما و ناکازاکی، به جای حمله به جزایر ژاپن، به عمل آورده بودند، مشاوران نظامی احتمالاً مسائلشان را از نظرهای حرفه‌ای و فنی و کاملاً فارغ از ملاحظات مربوط به تلفات انسانی، مورد بررسی قرار می‌دهند. برعهده سیاستگذاران غیرنظامی است که در صورت داشتن توانایی یا قدرت کافی، عوامل اخلاقی و معنوی را در کاربرد ابزارهای خشونت ملحوظ دارند و برخی شقوق پیشنهادی مشاوران نظامیشان را بر این مبنا که از لحاظ اخلاقی قابل مرزنش یا از جهات سیاسی غیرعملی است، رد کنند.

نکته دوم درخصوص این تصمیمات آن است که در جنگ تمام‌عیار تصمیمات مزبور از نوع متداول نبوده، بلکه استثناتاتی به‌شمار می‌آمدند که سیاستگذاران آنها را در اوضاع و احوال شدیداً متشنج اتخاذ کرده بودند. گرچه، با در نظر گرفتن شرایط آن زمان، شقوق دیگری می‌توانست وجود داشته باشد، شقوقی که پنداشته می‌شد احتمالاً خسارات بیشتری به همراه‌دارد.

جنبه سوم این تصمیمات آن است که برخی از آنها (مانند پیشنهاد استالین) را در نهایت افراد دارای اقتدار عالی اتخاذ کردند. تصمیماتی که در آنها درک این افراد از واقعیت و همین‌طور تعصبات و سمت‌گیری‌های اخلاقی شخصی آنان کاملاً آشکار بود. تصمیمات دیگر، مانند بیشتر تصمیمات سیاست خارجی، محصول مشورتهای طولانی در میان تشکیلات حکومتی و کارشناسان متعدد بودند. به احتمال قریب‌به‌یقین، پیشنهاد استالین درخصوص از میان‌بردن افسران آلمانی یک راه‌حل سیاسی جدی نبود که تشکیلات دیوان‌سالاری شوروی آن را به دقت تنظیم کرده باشد. اما تصمیم به فروریختن بمب یا برای مثال ارائه پیشنهاد وام به یک کشور در حال توسعه نتیجه مذاکرات پیچیده‌ای است که در کارگزاری‌های گوناگون حکومت وام‌دهنده به عمل می‌آید. احتمال خیلی کمتری وجود دارد که در چنین مواردی سمت‌گیری‌های ارزشی یک سیاستگذار بنحو چشمگیری نمایان شود.

به‌علاوه باید یادآور شد کسانی که تصمیمات سیاست خارج را اتخاذ و اجرا می‌کنند، ایفاگران «نقش»اند. آنان مقامات رسمی‌اند، بدین معنی که خود را کم‌وبیش با محدودیتهای قانونی یک اداره خاص و همین‌طور با انتظارات افراد ذی‌ربط متعدد وفق می‌دهند. عامل نقش در میان ایستارها و ارزشهای فردی قرار می‌گیرد، به‌طوری که سیاستگذاران همواره آزاد نیستند از موقعیت رسمی خود برای نهادی‌کردن اخلاقیات، باورها یا تعصبات شخصیشان استفاده کنند. همان‌گونه که لوییس هیل اشاره می‌کند موقعیت مقامات رسمی دست‌اندرکار سیاست خارجی

شبیه مدیران شرکتی است که به‌رغم اعتقاد زیاد به نیکوکاری، نمی‌توانند دارایی سهامداران را به‌مثابه مال خود ببخشند.[5] سیاستگذاران، مسئول پیگیری و حفظ اهداف جمعی هستند و در این مقام نمی‌توانند همواره براساس وجدان خود عمل نمایند. اگر آنان صادقانه با رفتاری مخالف باشند، به‌عنوان یکی از طرق اعتراض می‌توانند از مقام خود استعفا دهند، گرچه در حکومتهای توتالیتر مخالفت با چنین رفتار می‌تواند به زندانی‌شدن یا حتی نابودی منجر شود. به‌رغم تأثیر عامل نقش بر سیاستگذاری، نباید پنداشت که رفتار «دولت» در قیاس با رفتار افراد عادی، لزوماً جنبه اخلاقی کمتری دارد. با توجه به وضعیتهای دشواری که مقامات رسمی باید به آنها بپردازند، رفتارشان در قیاس با شهروندان عادی، جنبه اخلاقی کمتری ندارد.[6]

عناصر اخلاقی بروندادهای سیاست خارجی

اخلاق و اصول معنوی را می‌توان به هر چهار نوع برونداد سیاست خارجی-که پیشتر مورد بحث قرارگرفت- مرتبط ساخت. سمت‌گیری‌های سیاست خارجی ممکن است نه‌تنها پاسخهای منطقی به شرایط محیط بین‌المللی، بلکه همچنین ارزشها یا هنجارهای فرهنگی عام را منعکس نماید که نشان می‌دهند چه چیز در بلندمدت از لحاظ اخلاقی خوب است. برای مثال، تنها بخشی از سمت‌گیری‌های عدم تعهد را می‌توان برحسب ساختار نظام، نیازهای داخلی و ترس از درگیرشدن در اختلافات قدرتهای بزرگ تشریح کرد. سمت‌گیری عدم تعهد همچنین ایستار معاصر رایجی را در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و کشورهای دیگر منعکس می‌سازد که براساس آن تشکیل اتحادهای نظامی یا درگیرشدن در جنبه‌های ناخوشایندتر

---

5. Louis J.Halle, "Morality and Contemporary Diplomacy", in *Diplomacy in a Changing World*, eds. Stephen Kertesz and M. A. Fitzsimmons (Notre Dame, Ind.: University of Note Dame Press, 1959), p. 32.

6. Arnold Wolfers, "Statesmanship and Moral Choice", *World Politics*, 1 (1949), pp. 178-80.

سیاستهای جنگ‌سرد غیراخلاقی است. حکومتهایی که سمت‌گیری‌های آنها مستلزم تشکیل ائتلاف است، سیاستهایشان را همچنین برمبنای استدلالهای اخلاقی یا مجموعه‌ای از ملاحظات عملی، تشبیهات تاریخی و قضاوتهای اخلاقی*، توجیه می‌کنند. سمت‌گیری امنیت دسته‌جمعی از طریق تشکیل اتحاد تاحدی بر مقایسه‌های به‌عمل‌آمده تا تاریخ دهه ۱۹۳۰ (بهترین طریق جلوگیری از جنگ ایجاد ائتلافهای شکست‌ناپذیر در برابر کسانی است که مرتکب تجاوز می‌شوند)، بر درک مشترک از خطر و بر پاره‌ای نظرهای اخلاقی مبتنی است. تعدادی از این نظرها بدین قرارند: قدرتهای بزرگ مسئول حمایت از دولتهای ضعیف در رویارویی با تهدیدات خارجی هستند؛ تعهدات در صورتی‌که آزادانه مورد قبول قرار گیرند، باید رعایت گردند، حتی اگر چنین کاری به زیان یک طرف باشد؛ و حفظ صلح جهانی تنبیه متجاوز را ایجاب می‌کند. در واقع، ملاحظات مصلحت‌گرایانه با قرارگرفتن در محدوده تنگ حفظ منافع خود، به آسانی می‌تواند مقامات دست‌اندرکار سیاست خارجی را وادار سازد که برخلاف نظرهای بالا استدلال کنند: بدین‌ترتیب که بهترین طریق جلوگیری از جنگ آن است که هر کس به فکر کار خویش باشد، قدرتهای بزرگ در قبال دولتهای ضعیف‌تری که با تهدید خارجی مواجه‌اند، مسئولیتی برعهده ندارند، هیچ دولتی هرگز نباید به تعهدات خود عمل کند مگر اینکه اجرای آنها آشکارا به نفعش باشد. به‌علاوه، هنجارهای اخلاقی از منطقی که در پس برخی نقشها و وظایف ملی وجود دارد و از توجیهاتی که برای آنها به‌عمل می‌آید، آشکار می‌شود. از دیدگاه لنینیستی دولتها و احزاب برادر موظف‌اند از لحاظ اقتصادی و در امور دفاعی به یکدیگر کمک کنند. مفهوم نقش «مدافع منطقه‌ای» این نظر را منعکس می‌سازد که اتحاد شوروی به‌علت بهره‌مندی از توانایی‌های نظامی برتر، مسئولیت ویژه‌ای در کمک به «حفظ» اعضای ضعیف‌تر بلوک برعهده دارد. این مزیت نه‌تنها به شوروی، بلکه به کل بلوک تعلق دارد. مفهوم نقش «سنگر انقلاب»

---

*. Moral Judgments.

ضرورتی اخلاقی را بیان می‌کند، بدین‌معنی که دولت برای پیشرفت جنبشهای انقلابی در خارج و حمایت از آنها باید ازخودگذشتگی نشان دهد، حتی اگر با چنین کاری نفع فوری عایدش نشود، همین‌طور نقش «متحد وفادار» این قضاوت هنجاری* را منعکس می‌سازد که حکومت باید نه‌تنها برای حفظ خود، بلکه همچنین به نفع کل اتحاد، از سیاست خارجی متحدانش پشتیبانی کند. نقش دولت کمک‌کننده به توسعه معمولاً بنحوی بیان می‌شود که ملاحظات اخلاقی را منعکس می‌سازد. کشورهای توسعه یافته موظفند به کمک دولتهایی بشتابند که بیش از خود آنها نیازهای اقتصادی دارند.

بار دیگر باید تأکید کرد که نمی‌توان سمت‌گیری‌ها و نقشهای ملی را تنها با عبارات اخلاقی توضیح داد. قبلاً در فصل دوازدهم ملاحظه گردید که بروندادهای سیاست خارجی را می‌توان با انواع گوناگون ایستارها و شرایط فردی، اجتماعی و سیستمی پیوند داد. اما هنجارها و تفاوتهای اخلاقی با هرگونه توضیحی ارتباط می‌یابند. آنها از طریق نظرهای صریح و ضمنی سیاستگذاران، تقاضاها و انتظارات مردمی که مسائل را بدقت دنبال می‌کنند (عامه مراقب)، و گاه انتظارات حکومتها یا مردمان دیگر وارد جریان سیاستگذاری می‌شوند.

اهداف اصلی سیاست خارجی بیشتر حکومتها برحسب برخی منظورها یا مقاصد اخلاقی تعیین، ترویج، توجیه و برای عامه مردم قابل فهم می‌گردند. همان‌طور که در فصل چهارم اشاره شد، تمام حکومتها خودمختاری سیاسی، استقلال و امنیت را منافع حیاتی می‌دانند. همچنین، اکثر حکومتها هدف تأمین رفاه عمومی را معمولاً با عبارات اقتصادی اعلام می‌دارند. ممکن است در مورد چگونگی دستیابی به این اهداف، تحقق آنها در بیشترین حد ممکن، یا دفاع از این اهداف اختلاف‌نظر وجود داشته باشد، اما از زمان پدیدآمدن نظام دولتهای امروزی، اهداف مزبور به‌خودی‌خود، به‌عنوان منظور اصلی اکثر ارتباطات سیاسی تعیین شده‌اند

---

*. Normative Judgment.

منشور سازمان ملل متحد، معاهدات بین‌المللی متعدد و عرف این اهداف را به سطح اصول بنیادین زندگی سیاسی بین‌المللی ارتقاء می‌دهند. از این‌رو همه دولتها، حق حاکمیت، دفاع از خود، و استفاده از منابع ملی را قبول دارند و از مبادرت به اقداماتی که این حقوق بنیادین را به مخاطره افکند منع شده‌اند. بنابراین، یکی از قواعد کلی ناظر بر جامعه معاصر دولتها، آن است که یک دولت نمی‌تواند به بهای نادیده‌گرفتن منافع حیاتی دولتهای دیگر، به اهدافش- هرچه باشد- دست یابد، آنها را در بیشترین حدممکن تحقق بخشد یا از این اهداف دفاع کند. ما حکومتهایی راکه دولت همسایه را اشغال می‌کنند (تصرف کامبوج به وسیله ویتنام در سال ۱۹۷۹) یا حکومتهایی راکه سیاستهای تجاری آنها آثاری شدیداً زیانباری برای رفاه دیگر ملتها دارد، کلاً محکوم می‌کنیم.

دیگر انواع هدفها، خصوصاً آنهایی که خواستار تغییراتی در محیط خارجی هستند، مشکلاتی را پدید می‌آورند. بسیاری از حکومتها درکنار حفظ امنیت و رفاه خود، می‌کوشند وضعیت آتی امور در یک منطقه یا سراسر جهان را به صورتی درآورند که تصور می‌کنند در قیاس با وضع حاضر عادلانه‌تر یا مطلوب‌تر است. از نظر دولتهای عرب ایجاد وطنی برای فلسطینیان منطبق با اصول اخلاقی نهفته در مفهوم اصل تعیین سرنوشت ملی است حتی هدف بنیادی‌تر مانند از میان‌بردن اسرائیل و بازپس‌گرفتن وطن فلسطینیان از نگرانی‌های اخلاقی، یعنی رفع بی‌عدالتی‌های قبلی در مورد فلسطینیان، الهام می‌گیرد. از نظر ترک‌ها، حمایت از هم‌نژادانشان در جزیره قبرس هدفی است که از جهات اخلاقی جای بحث ندارد. مثالهای متعدد دیگری از هدفهای خارجی وجود دارند که توجهات اخلاقی را منعکس می‌سازند. مشکل اینجاست که اغلب نمی‌توان به چنین هدفهایی دست یافت مگر به بهای نادیده‌گرفتن منافع و ارزشهای طرفهای دیگر. یکی از مسائل و مصائب پابرجای سیاست بین‌الملل آن است که دستیابی یک دولت به اهداف «خوب» ممکن است موکول به فداشدن منافع یا ارزشهای

«خوب» دولت دیگر باشد. بنابراین، تعقیب هدفهای از نظر اخلاقی قابل توجیه ممکن است برخورد بین‌المللی حادی را به وجود آورد. جنگ همان‌قدر برخورد دو «حق» بوده است که تعارض میان حق و باطل.

دولتهایی که برای تغییر نظام بین‌المللی یا منطقه‌ای هدفهای بلندمدتی دارند، عموماً این هدفها را در لفافی ایدئولوژیک که متضمن مقاصد اخلاقی بزرگ است، می‌پوشانند. در اینجا مشکل آن است که این دیدگاههای جهانی را به دشواری می‌توان از کوششهای امپریالیستی برخی رژیمها جدا کرد. آیا اهداف انقلابیون فرانسوی و ناپلئون «آزادساختن» بقیه اروپا از یوغ استبداد بود یا ایجاد یک امپراتوری که پاریس مرکز آن باشد؟ تصور دولت شوروی از یک «مشترک‌المنافع سوسیالیست»* جهانی، یعنی رهاساختن انسان از استثمار سرمایه‌داری، کلاً از تصور یک‌امپراتوری تحت‌سلطه روسیه که استقلال ملی و کثرت‌گرایی سیاسی و اجتماعی** را از میان می‌برد، قابل تفکیک نیست. برخی از دیدگاههای آمریکایی در مورد یک نظم قابل قبول جهانی چیزی بجز جهانی‌کردن روشهای سیاسی، اجتماعی و تجاری آمریکا نیست. رژیمهایی که از روشهای آمریکایی به‌طور قابل ملاحظه‌ای روی برمی‌گردانند- خصوصاً رژیمهای دارای تمایلات رادیکال- در بهترین حالت با سوءظن نگریسته می‌شوند و در بدترین حالت، هدف مداخله نظامی قرار می‌گیرند. دیدگاههای بلندمدت شاید به‌گونه‌ای اجتناب‌ناپذیر به بلوکها مربوط می‌شوند و هنگامی که با شدت تمام دنبال می‌گردند، به صورت منشأ برخورد بین‌المللی درمی‌آیند. به‌طور انتزاعی، «نظمهای جدید» جهانی می‌توانند نوعی محتوای اخلاقی داشته باشند، اما در واقع دستیابی به آنها تنها با فداکردن هنجارهای اساسی جامعه دولتها، یعنی حاکمیت، استقلال و خودمختاری جوامع سیاسی جدا از یکدیگر، میسر است.

بنابراین، مسئله این نیست که آیا هدفها محتوای اخلاقی دارند یا نه (همه آنها به‌گونه‌ای

---

*. Universal "Socialist Commonwealth".

**. Political Social Pluralism.

این محتوی را دارند)، بلکه مسئله آن است که آیا دنبال‌کردن هدفها با هنجارهای اصلی اجتماع دولتها سازگار است یا در تعارض با آنها قرار دارند. منشور سازمان ملل متحد هنجارهای مزبور را بدین‌گونه خلاصه می‌کنند: حاکمیت، برابری حقوقی، تمامیت ارضی، حق دفاع از خود، رعایت حقوق بشر، عدم تهدید به زور یا استفاده از آن در روابط بین‌الملل (جز با تأیید سازمان ملل متحد) و عدم مداخله در امور داخلی کشورهای دیگر (مگر در مواردی که این امور تهدید علیه صلح تلقی شوند- مانند جدایی نژادی).

نقش ملاحظات اخلاقی در سیاست خارجی شاید به روشنترین‌وجه در اقدامات حکومتها برای دنبال‌کردن هدفهایشان یا چگونگی تلاش آنها برای نفوذگذاشتن بر رفتار دولتهای دیگر نمایان باشد. قواعد اصلی حقوق بین‌الملل متضمن بایدها و نبایدهایی است که اجماع‌نظر گسترده را درخصوص انواع رفتارهای قابل قبول و غیرقابل قبول در روابط میان دولتها منعکس می‌سازد. البته بعضی از این قواعد، معیارهایی عالی را مقرر می‌دارند که هرگز قبولی جهانی پیدا نمی‌کنند. انتقاد از تهدید به کاربرد زور یا مداخله در امور داخلی کشورها قابل تحسین است اما امکان دارد در همه وضعیتهای دیپلماتیک خیلی مفید واقع نشود. اما دیگر قواعد در اکثر اوقات رعایت می‌گردند. وظایف مربوط به رعایت معاهدات، احترام به مصونیت سفیران، هدایت عملیات جنگی طبق قوانین جنگ، مراعات حقوق دولتهای بی‌طرف و بازپرداخت بدهی‌ها به سازمانهای بین‌المللی، در زمره این قواعدند.

اکثر بحثهای مربوط به اخلاق و سیاست خارجی، حول این نوع معیارها قرار ندارند. بلکه این بحثها هنگامی مطرح می‌شوند که در بایستهای اقدام مؤثر با هنجارهای عموماً پذیرفته‌شده رفتار، برخورد پیدا کنند. در چنین مواردی هر ناظر یا سیاستگذاری برحسب معیارهای اخلاقی صریح و ضمنی خود از این اقدام انتقاد یا دفاع می‌کند. مثالهایی در این خصوص قابل ذکر است. درسالهای دهه ۱۹۸۰ میزان تروریسم بنحوی چشمگیری افزایش یافت که معمولاً با لطمه به جان غیرنظامیان همراه بود. در آوریل ۱۹۸۶ آمریکا با ترتیب‌دادن

یک حمله هوایی دقیق به لیبی، که طبق برآوردهای منابع اطلاعاتی آمریکا، حوادث تروریستی متعددی را درگذشته سازمان داده یا تأمین مالی کرده بود، به این عمل پاسخ گفت. تفسیر مضیق منشور سازمان ملل متحد نشان می‌دهد که حمله مسلحانه نیروهای یک کشور علیه تمامیت ارضی کشور دیگر تجاوز است و بنابراین ایالات متحده از شیوه‌ای برای نفوذگذاری، یعنی تنبیه، استفاده کرد که غیرقابل قبول می‌باشد. به هرحال در این مورد مقررات منشور سازمان ملل متحد درخصوص تروریسم ساکت است و به‌علاوه تلاش آمریکاییان برای ممانعت از اقدام تروریستی با اعمال مجازاتهای اقتصادی علیه لیبی و نمایش قدرت در خلیج سیدرا Cidra، عدم کارآیی خود رانشان داده بود. تصمیم آمریکاییان روشن بود: اقدام به یک عمل تجاوزکارانه محدود، به‌عنوان دفاع از خود قابل توجیه است و حتی اگر از لحاظ حقوقی مشکوک باشد، زشتی آن عمل بیشتر از تداوم تروریسم نیست.

آیا حکومتها باید مجازاتهای اقتصادی علیه آفریقای جنوبی را به‌عنوان وسیله‌ای برای کمک به تغییر سیاست جدایی نژادی آن کشور، اعمال کنند؟ از طرفی، تفسیر تحت‌اللفظی منشور سازمان ملل متحد نشان می‌دهد که چنین اقداماتی نقض عمده تعهد به عدم مداخله در امور داخلی کشورهای دیگرند. به‌علاوه، از نظر بعضی دولتها، مجازاتهای اقتصادی ممکن است بیشتر به خودشان لطمه زند تا آنهایی که در موردشان اِعمال می‌شود. با توجه به تأثیر متفاوت چنین مجازاتهایی در روابط بین‌المللی، آیا این امکان وجود ندارد که اقدامات مزبور ـ که احتمالاً همچنین هنجار مربوط به رعایت تعهدات مبتنی بر معاهده یا قرارداد را نقض می‌کنند ـ به این نتیجه نامطلوب بینجامد که حکومت آفریقای جنوبی هرچه بیشتر به ادامه سیاست جدایی نژادی اصرار ورزد، در نهایت به خودکفایی اقتصادی بیشتری دست یابد، و در نتیجه در برابر فشارهای تجاری خارجی کمتر آسیب‌پذیر باشد؟ این‌گونه مسائل مربوط به خط‌مشی را نمی‌توان بدون نوعی محاسبات اخلاقی حل کرد و حکومتها اغلب سلسله اقداماتی را برمی‌گزینند که دست‌کم تاحدی در قالب عبارات اخلاقی قرار گیرند. بنابراین، بسیاری از

گزینشهای مربوط به سیاست خارجی منحصراً در چارچوب محاسبه سود و زیان ملی صورت نمی‌گیرند. همانند کل سیاست، خط‌مشی‌ها نیز ملقمه‌ای پیچیده از سود و زیانهای منطقی، ملاحظات اخلاقی و حقوقی و محاسبات سیاسی داخلی را منعکس می‌سازند.

در این مثالها می‌توان مشاهده کرد که اخلاق‌گرایان و واقع‌گرایان، هر دو تا چه اندازه مسائل را بیش از حد ساده می‌کنند. اخلاق‌گرایان ضروریاتی را که شرایط خارجی بر سیاستگذار تحمیل می‌کنند نادیده می‌گیرند، شرایطی که وی هیچ‌گونه کنترلی بر آنها ندارد. آنان همچنین این احتمال را نادیده می‌گیرند که رعایت دقیق قواعد و تعهدات می‌تواند به نتایج مصیبت‌باری بینجامد. اخلاق‌گرایان توجه ندارند که سیاستگذاران اغلب در وضعیتی گرفتار می‌آیند که تمامی شقوق پیش‌روی آنان به یک اندازه نامطلوب‌اند. واقع‌گرایان نیز، که اظهار می‌دارند تنها «مصالح عالیه دولت»* بر رفتار سیاستگذار حاکم است یا باید باشد، نقش محدودیتهای اخلاقی را در کنار گذاشتن راه‌حلهای مصلحت‌گرایانه‌تر، نادیده می‌گیرند. به‌علاوه، واقع‌گرایان با تأکید بر رفتار در وضعیتهای بحرانی، وجود هزاران نوع مناسبات دولتها را که در آنها موضع‌گیری‌های دیپلماتیک دقیقاً با اصول حقوق بین‌الملل و منشور سازمان ملل متحد انطباق دارند، نادیده می‌گیرند. اگر در پاره‌ای وضعیتها تمام اقدامهای احتمالی از لحاظ اخلاقی سرزنش‌آمیز هستند، در بسیاری از وضعیتهای دیگر حفظ منافع و اتخاذ رفتار اخلاقی کاملاً بر یکدیگر انطباق دارند.

در وضعیتهایی که هدفها، منافع و ارزشهای دولت مورد تهدید قرار گرفته یا تحقق پیدا نمی‌کنند، کلیشه‌های پرزرق‌وبرق و اصول کلی اغلب نمی‌توانند راهنمای واقع‌گرایانه‌ای برای اقدام باشند. سیاست خارجی را نمی‌توان منحصراً برپایه اقداماتی که از اصول اخلاقی مبهم استنتاج می‌شوند، هدایت کرد. رهبرانی چون جواهر لعل نهرو و وودرو ویلسون که بر اهمیت رعایت معیارهای حقوقی و اخلاقی رفتار در روابط بین‌المللی تأکید می‌ورزیدند، در وضعیتهای عملی رفتارشان خیلی متفاوت از رفتار دیگر رهبران سیاسی نبود که خود را «واقع‌گرا»

---

*. Reasons of State.

می‌دانستند. برای مثال، یک حکومت به‌راحتی می‌تواند تهدید به زور و کاربرد آن در روابط خود با دولتهای دیگر را انکار کند. هیچ حکومتی نمی‌پذیرد که «شیفته صلح»* نیست. اما اگر همین حکومت بعداً مورد تهدید یک دولت همسایه قرار گیرد و سازمان بین‌المللی به خاطر وتو و عدم حمایت دیپلماتیک کافی دولتهای دیگر فلج گردد، چه نتیجه‌ای حاصل می‌شود؟ آیا در این وضعیت اصول عام مربوط به ممنوعیت تهدید به زور یا کاربرد آن راهی عملی نشان می‌دهند؟ از نظر یک ناظر اخلاق‌گرا، صحیح آن است که به اصول وفادار بمانیم و به جای تلاش برای دفاع مؤثر به منظور بازداشتن دشمن تصوری، تهاجم را تحمل کنیم؟ یا فرض کنید حکومتی طی بیانیه‌هایی وفاداری خود را نسبت به اصول حقوق بین‌الملل رسماً اعلام نماید، اما بعداً متوجه شود معاهده‌ای که طرف آن است نه‌تنها مسئولیتهای سنگین، بلکه همچنین مسئولیتهای به وضوح غیرعادلانه‌ای را برعهده‌اش گذاشته است و طرف دیگر نیز مایل نیست از راه مذاکره معاهده را با شرایط جدید تطبیق دهد. هنگامی که عدالت و اصل رعایت معاهده در تعارض با یکدیگر قرار گیرند؛ طرز عمل صحیح کدام است؟ آیا صدور اعلامیه‌ای عمومی در حمایت از «حکومت قانون» راههای معنی‌داری برای تنظیم خط‌مشی در چنین وضعیتی خواهد بود؟

سیاستگذاران به‌رغم لفاظی‌هایشان باید به‌طور مداوم از میان طرزعملهای مختلف که معرف ارزشهای ناسازگارند، انتخاب به‌عمل آورند، و اغلب احساس می‌کنند مجبورند نه «بهترین» راه‌حل بلکه راه‌حلی را بپذیرند که متضمن فداکردن منافع و ارزشهای آشکار، در حداقل ممکن، باشد. هنگامی که حکومتها در وضعیتی شدیداً حساس درگیر نیستند می‌توانند وفاداری خود نسبت به هدفهای غایی و قواعد عموماً پذیرفته‌شده را اعلام دارند، اما هنگامی که در کانون برخورد قرار می‌گیرند، اصول عام- مانند آنچه در منشور سازمان ملل متحد آمده است- نمی‌توانند کمک زیادی بکنند.

استراتژی مماشات که انگلستان در دهه ۱۹۳۰ اتخاذ کرد مثال خوبی در مورد انواع

---

*. Peace- Loving.

اصول و ارزشهای ناسازگار است که سیاستگذاران ناچارند به کمک آنها با دیگران به مقابله برخیزند. در این مورد، رهبران حکومت بریتانیا اعتقاد داشتند که صلح و اصول رفتار طبق میثاق جامعه ملل باید رعایت گردد. آنان همچنین بر این عقیده بودند که انجام مذاکرات معقول با رژیم آلمان نازی می‌تواند مانع قتل‌عامهای تجربه‌شده در جنگ جهانی اول گردد. چمبرلین Chamberlain نخست وزیر انگلستان مردی پایبند به اصول بود و شخصاً از خشونت سازمان‌یافته تنفر داشت. اصول و نیات او قابل سرزنش نبودند. او با از دست‌دادن مواضعش یکی پس از دیگری در مذاکرات دیپلماتیک، توانست صلح را برای دو سال حفظ نماید. اما در این روند چمبرلین و همکارانش دانزیگ، چکسلواکی و استقلال اتریش را فداکردند. آیا دو سال «صلح» و رعایت دقیق میثاق جامعه ارزش پرداخت چنین بهایی را داشت؟ اصولی که بریتانیا رعایت می‌کرد پسندیده بودند اما نتوانستند به شکل‌گیری سیاستهای مؤثر در برابر تهدید آلمان نازی کمک‌کنند.

بنابراین، سیاستگذاران با شقوق دشواری برای انتخاب روبه‌رویند و وفاداری مطلق به تعهدات قراردادی، دیگر معیارهای رفتار دیپلماتیک ممکن است مستلزم فداکاری‌هایی باشد که تنها معدودی حاضرند از روی میل به آنها تن در دهند. خوشبختانه در اکثر موارد دنبال‌کردن منافع و ارزشها با اصولی که یک حکومت به‌عنوان راهنمای رفتار خارجی خود اعلام می‌کند، تعارض خیلی آشکاری ندارد.

اخلاق به‌منزله تابعی از الگوی رفتار میان دولتها

باز هم شایسته نیست استدلال کنیم که در بعضی موارد پایبندی نسبت به اصول اخلاقی یا حقوقی ممکن است عواقب مصیبت‌بار یا غیراخلاقی داشته باشد. رابطه اخلاق و سیاست خارجی را همچنین باید با این تأکید همراه ساخت که اخلاق و سیاست خارجی، بسته به اوضاع و احوال خارجی، یا ماهیت روابط میان دو دولت، به‌گونه‌های متفاوت با یکدیگر ترکیب

می‌شوند. در مورد عدم رعایت اخلاق در روابط میان سوئد-نروژ، کاستاریکا- پاناما، یا بریتانیا و آمریکا انتقاد زیادی به گوش ما نخورده است. در این نوع روابط- که قسمت اعظم روابط بین‌المللی را شامل می‌شود- حکومتها و نمایندگی‌های دیپلماتیک آنها عموماً شکلهای پذیرفته‌شده نزاکت دیپلماتیک، رُک‌گویی، درستکاری، حسن‌نیّت و تساهل را رعایت می‌کنند. روشهای مورد استفاده این دولتها برای نفوذگذاری بر یکدیگر معمولاً در محدوده حقوق بین‌الملل و منشور سازمان ملل متحد قرار دارند. متأسفانه ما از معیارهای عالی که روابط مزبور باآنها انطباق دارند کمتر آگاه می‌شویم زیرا این روابط بندرت سرعنوان روزنامه‌ها قرار می‌گیرند.

اما در مواردی که اختلافات، جدی بروز می‌کند، هدفهای دو یا چند دولت با یکدیگر تعارض اساسی می‌یابند و سنت تأثیرپذیری نیز به چشم نمی‌خورد، مشخصاً احتمال توسل حکومتها، به تهدید یا نیروی نظامی وجود دارد. رعایت معاهدات، ظرافتهای دیپلماتیک و قواعد عدم مداخله، جای خود را به دیگر اشکال رفتار می‌دهند. اما آیا یک مورد استفاده از خشونت، حتی برای اهداف بی‌ارزش، به‌معنای آن است که سیاستگذاران دولت در تمامی روابطشان به اخلاق بی‌توجه‌اند؟ آیا این امر بدبینی بعضی ناظران را تأیید می‌کند که مدعی هستند در هر مورد همواره قدرت داور نهایی در سیاست بین‌المللی است و قدرت ایجاد حقِ می‌نماید؟

نباید نتیجه گرفت که نقض برخی معیارهای اخلاقی در روابط مبتنی بر اجبار و خشونت بدین معنی است که «سیاست قدرت» به‌عنوان مبنای سیاست خارجی یک کشور، تمام و کمال جانشین معیارهای مزبور شده است. همان‌طور که مثالهای متعدد نشان می‌دهند، حتی در رابطه خشونت‌بار نیز هنجارهای اخلاقی دید سیاستگذاران را محدود می‌کند و برخی شقوق را که با توجه به اوضاع و احوال می‌توانست مناسب‌ترین راه‌حلها باشد، کنار می‌گذارد. در دشوارترین دورانهای جنگ‌سرد، متخاصمین اصلی از توسل به بعضی اقدامات که می‌توانستند دستیابی به اهداف اصلی را با قبول حداقل خطر یا هزینه ممکن سازند، خودداری ورزیده‌اند. برای مثال،

دست‌کم توافقهای ضمنی وجود دارد که براساس آنها هیچ‌یک از طرفین نباید رهبران طرف مقابل را به قتل برساند، به متحدان خود سلاح هسته‌ای بدهند و در اقتصاد طرف دیگر خرابکاری کند. به نظر می‌رسد این توافقها همانند توافقهای دیگر متضمن طرز عملهایی هستند که در آنها هر دو طرف درک مشترکی از منافع خود در اصول اخلاقی دارند.

خلاصه

تشریح انواع گوناگون بروندادهای سیاست خارجی بدون درنظرگرفتن قضاوتهای ارزشی صریح و ضمنی و همین‌طور معیارهای اخلاقی مؤثر در گزینش خط‌مشی‌ها، کفایت نخواهد کرد. به‌علاوه هنگامی که هدفهای مربوط به منافع ملی معلوم بوده و اقدامات لازم برای دستیابی هر چه سریع‌تر به آنها مشخص باشند، اگر سیاستگذاری تنها به‌عنوان انتخابی ساده میان خوب و بد یا تبعیت صرف از واقع‌گرایی منطقی توصیف شود، چنین تشریحی ناقص خواهد بود. موارد اشاره‌شده در بالا نشان می‌دهند اقدامات مربوط به خط‌مشی که در نهایت انتخاب می‌شوند، معمولاً ملاحظات اخلاقی را منعکس می‌سازند، اما این انتخابها به هیچ‌وجه تنها بر پایه ملاحظات مزبور صورت نمی‌گیرند. در واقع، محتوای اخلاقی سمت‌گیری‌ها، نقشها، هدفها و اقدامات ممکن است ریشه در دیگر انواع ملاحظات داشته باشد.

بخشی از ساده‌سازی بیش از اندازه رابطه میان اخلاق و بروندادهای سیاست خارجی از اقدامات مقامات رسمی حکومتها ناشی می‌شود، زیرا آنان در اظهارنظرهای عمومی خود اغلب به سیاست خارجی از دیدگاه هدفهای نهایی یا دکترینهای بده و بستان می‌نگرند تا از دیدگاه مسائل عملی که می‌بایست حل شوند. برای بسیج افکار عمومی داخلی و خارجی شعارها و اصول مفیدند، اما نه جانشین خط‌مشی‌ها می‌شوند و نه لزوماً چارچوبی برای اتخاذ تصمیمات عملی فراهم می‌آورند. رویکرد سیاستگذاران در موضع‌گیری‌های روزمره برای حل مسائل، اخلاقی‌تر از رویکرد اکثر مؤسسات تجاری نیست که مسائل خود را با استنتاج قواعد رفتار از

اصول اخلاقی و حقوقی حل می‌کنند. با وجود بر این، اخلاق، معنویت و ارزشها همواره بر رفتار یک دولت در قبال دولتهای دیگر اثر می‌گذارد. گاه ممکن است این روابط روشن باشد. برای مثال یک رکن سیاستگذاری ممکن است از وجود یک قاعده حقوق بین‌الملل یا تعهدی قبلی نسبت به یک متحد آگاه باشد و علی‌رغم زیانهایی که رعایت آنها برای دولتش دارد، این قاعده یا تعهد را همچنان اجرا کند. اما در اکثر موارد این رابطه ظریف‌تر است. اخلاق و ارزشها به‌طور ناخودآگاه مانع از ملاحظه بعضی خط‌مشی‌ها می‌شوند.

حکومتها به دلایل وجدانی و حیثیتی و به خاطر حفظ منافع خود، در بیشتر موارد روابطشان با یکدیگر را مطابق «قواعد بازی» مشترکاً پذیرفته‌شده تنظیم می‌کنند. اما در موارد متعدد سیاستگذاران با وضعیتهایی مواجه‌اند که ناچارند از میان سلسله اقداماتی که به تحقق ارزشها و منافع ملی کمک می‌کنند (یا فدا کردن آنها را به حداقل می‌رسانند) و سلسله اقداماتی که منطبق با تعهدات حقوقی و معنوی و احکام اخلاقی هستند یکی را برگزینند. هنگامی که این دو طرز عمل در تعارض با یکدیگر قرار داشته باشند، حکومتها معمولاً طریقی را برمی‌گزینند که ارزشها و منافع ملی را متحقق سازد و یا از آنها دفاع کند. در اغلب موارد سیاستهای اتخاذشده مبین نوعی سازش میان خواستهای مربوط به ملاحظات و قواعد اخلاقی از یک‌سو و خواستهای مربوط به اقدام مؤثر از سوی دیگر می‌باشند.

منابع منتخب

Acheson, Dean, "Morality, Moralism, and Diplomacy," *Yale Review*, 47 (1958), 481-93.

Butterfield, Herbert, *International Conflict in the Twentieth Century: A Christian View*, New York: Harper & Row, 1960.

--------, "The Scientific Versus the Moralistic Approach in International Affairs", *International Affairs*, 27 (1951), 411-12.

Cohen, Marshall, Thomas Nagel, and Thomas Scanlon, eds., *War and Moral Responsibility.*

Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1974.

Eayrs, James, *Right and Wrong in Foreign Policy.* Toronto: Toronto University Press, 1966.

Frankel, Charles, "Morality and U.S. Foreign Policy", *Worldview* (June 1975), 13-23.

Ceorge, Alexander L., and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, Appendix, Entitled, "Theory for Policy in International Relations," New York: Columbia University Press, 1974.

Halle, Louise J., "Morality and Contemporary Diplomacy," in *Diplomacy in an Changing World*, eds. Stephen Kertesz and M. A. Fitzsimmons. Noter Dame, Ind.: University of Noter Dame Press, 1959.

Hoffman, Stanley, *Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics.* Syracuse, N. Y.: Syracuse University Press, 1981.

Johnson, James T., *Just War Tradition and the Restraint of War: A Moral and Historical Inquiry.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1981.

Kaplan, Morton A., ed., *Strategic Thinking and Its Moral Implications.* Chicago: University of Chicago Press, 1973.

Kennan, George, "Morality and Foreign Policy," *Foreign Affairs*, 64 (Winter 1985-1986), 205-18. Lefever, Ernest S., *Ethics and World Politics: Four Perspectives.* Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1972.

Morgenthau, Hans J., "The Twilight of International Morality", *Ethics*, 58 (1948), 77-99.

Nardin, Terry, *Law, Morality and the Relations of States.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1983.

Niebuhr, Reinhold, *Christian Realism and Political Problems.* New York: Scribner's, 1953.

Pettmann, Ralph, ed., *Moral Claims in World Affairs.* London: Croom Helm, 1979.

Thompson, Kenneth W., *Christian Ethics and the Dilemmas of Foreign Policy.* Durham, N. C.: Duke University Press, 1959.

---------, *Political Realism and the Crisis of World Politics.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960.

---------, "New Reflections on Ethics and Foreign Policy: The Problem of Human Rights", *The Journal of Politics*, 40 (1978), 984-1010.

Walzer, Michael, *Just and Unjust Wars.* New York, N. Y.: Basic Books, 1977.

Wolfers, Arnold, "Statesmanship and Moral Choice", *World Politics*, 1 (1949), 175-95.

۵. شکل‌های عمده کنش متقابل دولتها

فصل پانزدهم

کنش متقابل دولتها: اختلاف و حل اختلاف

اکنون توجه خود را از کنش دولتها به کنش متقابل دو یا چند دولت ـ یعنی روابط بین‌الملل و نه سیاست خارجی ـ معطوف می‌داریم. در نظام معاصر، کنشهای متقابل دولتها متعدد و مختلفند. ما آنها را اغلب برحسب زمینه‌های موضوعی چون تجارت، امنیت بین‌المللی، جهانگردی، همکاری فنی، مبادلات فرهنگی، کنترل سلاحهای هسته‌ای و مانند آن طبقه‌بندی می‌کنیم. روش دیگر طبقه‌بندی بر انواع کنش متقابل غالب در روابط میان دو دولت، صرف‌نظر از موضوع آن روابط، متمرکز است، همان‌طور که جامعه‌شناسان نیز مثلاً روابط میان خانواده‌ها را طبقه‌بندی می‌کنند. این روابط را می‌توان صرف‌نظر از موضوع آنها، به روابط هماهنگ، روابط دولتهای مسلط ـ وابسته یا روابط اختلاف برانگیز توصیف کرد. در این فصل و فصل بعد شرایط اصلی و خصوصیات رفتاری دو نوع متداول از روابط میان دولتها ـ یعنی روابط مبتنی بر اختلاف و همکاری را تشریح خواهیم کرد.

در فصل حاضر نوعی از روابط مبتنی بر اختلاف بررسی می‌شود که در آن احتمال استفاده از خشونت یا شکل سازمان‌یافته آن وجود دارد. دلایل توجه به این نوع اختلاف بعداً تشریح خواهد شد. در اینجا می‌بایست متذکر شد که واقعاً در کدام روابط نشانه‌هایی از اختلاف

به‌چشم می‌خورد. حتی در مورد اقداماتی که مستلزم بیشترین همکاری میان حکومتهاست، زمینه‌هایی از عدم توافق به وجود می‌آید. در فصل بعد بویژه بررسی خواهد شد که در این روابط مبتنی بر همکاری چگونه با اختلاف برخورد می‌شود. آنچه در اینجا مورد توجه قرار می‌گیرد نوع اختلافی است که می‌تواند به خشونت سازمان‌یافته منجر شود.

مشخصات اختلاف، بحران و رقابت

رفتاری که به خشونت سازمان‌یافته منجر می‌شود از پیوند خاص میان طرفها، مواضع ناسازگار آنها در مورد یک مسئله، ایستارهای خصمانه طرفها و برخی از انواع اقدامات دیپلماتیک و نظامی ناشی می‌شود. طرفهای یک اختلاف بین‌المللی معمولاً، البته نه لزوماً، دولتهای مستقلند (دسته‌های مختلف چریکهای فلسطینی و دبیرکل سازمان ملل متحد جزو استثنائات آشکار محسوب می‌شوند). طرفها می‌کوشند به بعضی هدفها مانند سرزمین بیشتر یا امن‌تر، امنیت، جمعیت، دسترسی به بازار، حیثیت، تشکیل اتحاد، انقلاب جهانی، سرنگون‌کردن حکومت خصم، ایجاد تغییرات در روشهای سازمان ملل متحد و بسیاری چیزهای دیگر نایل آیند. در تلاش برای دستیابی به این اهدف یا دفاع از آنها، خواستها و اقدامات یا هر دو در تعارض با منابع و اهداف طرفهای دیگر قرار می‌گیرند.

یکی از زمینه‌های موضوعی، همانا خود موضوع مجادله میان طرفهاست که شامل مواضعی می‌گردد که طرفهای مزبور می‌کوشند به آنها دست یابند. رفتار (یعنی ایستارها و اعمال) مبتنی بر اختلاف، احتمالاً زمانی شکل می‌گیرد که طرف «الف» موضعی مغایر با خواستها یا منافع طرف «ب» و شاید بقیه طرفهای دیگر اتخاذ می‌کند. از این‌رو وضعیت بحرانی همان خصوصیات وضعیت کمیابی* را دارد که در آن حرکت یک طرف در چارچوب یک زمینه موضوعی به زیان موضع طرف دیگر تلقی می‌شود. یکی از سنتی‌ترین زمینه‌های موضوعی

---

*. Condition of Scarcity.

حفظ سرزمین در حالت موجود است، اما دشوار بتوان کنترل بر سرزمین را به‌عنوان تنها وضعیتی دانست که سبب بروز اختلافات بین‌المللی می‌شود. همچنین ممکن است در زمینه‌های موضوعی چون ساختار تعرفه، قیمت نفت، تکثیر سلاحهای هسته‌ای، رفتار با اقلیتها در یک کشور، یا اختیارات و وظایف دبیرکل سازمان ملل متحد، مواضع ناسازگاری وجود داشته باشند. در این زمینه‌ها نیز ممکن است اختلاف بروز کند زیرا یک حکومت می‌خواهد مسئله به ترتیبی مغایر با خواستهای طرف یا طرفهای دیگر حل شود.

واژه تنش‌ها* به مجموعه‌ای از ایستارها و تمایلاتی** چون عدم اعتماد و سوءظن مربوط می‌شود که مردم و سیاستگذاران در قبال طرفهای دیگر دارند. تنشها به خودی‌خود موجب اختلاف نمی‌گردند، بلکه تنها طرفها را آماده می‌سازند تا در صورت تلاش برای دستیابی به اهداف ناسازگار، رفتاری مبتنی بر اختلاف در پیش گرفته یا از خود نشان دهند. حکومتهای اسرائیل و سوریه نسبت به هم بی‌اعتماد، بیمناک و ظنین‌اند. اما قبل از اینکه تمایلات یا ایستار به اقدامات دیپلماتیک یا نظامی منجر شود، لازم است مواضع ناسازگاری در مورد موضوعاتی چون کنترل بیت‌المقدس و ارتفاعات جولان مطرح شود. به‌عبارت دیگر، تضاد، عدم اعتماد، سوءظن و مانند آن، شرایط کافی برای بروز یک اختلاف یا بحران نیستند.[1]

سرانجام، اختلاف متضمن اقدامات دیپلماتیک، تبلیغاتی، بازرگانی یا تهدیدها و تنبیه‌های نظامی بررسی‌شده در قسمت سوم است که طرفهای اختلاف در قبال یکدیگر به‌عمل می‌آورند. بنابراین، می‌توان مسائل ناشی از اهداف جمعی ناسازگار، ایستارهای سیاستگذاران که آنان را آماده تهدید و تنبیه می‌سازد و همین‌طور اقدامات به‌عمل‌آمده را از یکدیگر باز شناخت. تنشها تنها جزئی از اختلاف، یعنی بُعد روان‌شناختی آن هستند. پس بحران چیست؟

---

*. Tensions.

**. Predispositions.

1. C. R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (London: Macmillan, 1981), Chap. 1.

بحران مرحله‌ای از اختلاف است و وجه مشخصه آن بروز ناگهانی وقایع دور از انتظار در نتیجه اختلاف قبلی می‌باشد. اختلافی چون تقسیم برلین یا حاکمیت بر تایوان ممکن است دهه‌های متمادی ادامه داشته باشد، اما گاه اقدامات خصمانه ناگهانی و دور از انتظار یک طرف تنشها و تهدیدات تصوری را به نقطه‌ای می‌رساند که سیاستگذاران دولت پاسخ‌دهنده «مجبور می‌شوند» از میان دو شق افراطی، یعنی مبادرت به جنگ یا قبول تسلیم یکی را برگزینند. از نظر سیاستگذاران نشانه‌های بحران عبارت است از: ۱. اقدامات غیرقابل پیش‌بینی (غافلگیرکننده) طرف مخالف، ۲. احساس عظیم‌بودن خطر، ۳. احساس ضیق وقت برای تصمیم‌گیری یا پاسخگویی، ۴. احساس به وجود آمدن عواقب مصیبت‌بار به خاطر اقدام‌نکردن[۲]. اگر از قبل اختلافی وجود نداشته باشد، امکان ندارد هیچ‌یک از رخدادها یا احساسها فعلیت پیدا کنند.

اگر این تعاریف از اختلاف و بحران را بپذیریم می‌توانیم برخی وضعیتها را که غالباً به‌عنوان بحران طبقه‌بندی می‌کنند، در این مقوله قرار بدهیم. نخست، وضعیتهایی را که در آن شهروندان خصوصی با حکومت یا شهروندان کشوری دیگر بر سر یک موضوع مجادله‌انگیز درگیر شده و سپس از حکومتهایشان خواستار حمایت یا جبران خسارت می‌گردند، می‌توان «مناقشه»* نامید. ما این مناقشات را از قسمت اعظم بحث آتی حذف خواهیم کرد زیرا در اکثر موارد متضمن اهداف جمعی حکومتها نیستند. برای مثال، تیراندازی اتفاقی مرزبانان دولت

---

2. Charles F.Hermann, «International Crisis as a Situational Variable» in *International Politics and foreign Policy: A Reader in Research and Theory,* Rev.ed. James Rosenau (New York: Free Press, 1969), p.414.

برای مطالعه مدلی در مورد مراحل برخورد بنگرید:

Lincoln P. Boomfield and Amelia C. Leiss, *Controling Small Wars: A Strategy for the 1970 S* (NewYork: Knopf, 1969), Chap. 2.

برای مطالعه چگونگی تنظیم گزینه‌های دیگر بنگرید:

Michael Brecher, "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior", *The Jerusalem Journal of International Relations,* 3 (Winter- Spring, 1978), pp. 5-24.

*. Dispute.

همسایه به حیوانات مزرعه‌ای در نزدیکی مرز، عبور غیرقانونی گروهی سارق مسلح از مرز بین‌المللی، تیراندازی مرزبانان دو طرف به یکدیگر، در صورتی که چنین حوادثی را دولت، ترتیب یا دستور نداده باشد، مناقشه محسوب می‌شوند. طبیعی است که در صورت وجود تنشها و اختلافات دیگر میان دو دولت، این رخدادها و مناقشات بعدی می‌تواند به اختلاف و حتی جنگ منجر شود. به هرحال در بیشتر موارد رسیدگی به آنها با روشهای حقوقی یا اداری صورت می‌گیرد و رخدادهای مزبور تأثیر اندکی بر روابط میان حکومتها دارند.

دوم، ما آنچه را که می‌توان رقابت بین‌المللی* نامید ازتعریف اختلاف و بحران مستثنی می‌کنیم. باید خاطرنشان ساخت در مواردی که یک دولت تغییر موضع دولت دیگر در یک زمینه موضوعی را زیان یا تهدید تلقی می‌کند، تصور کمیابی به صورت جزء اصلی اختلاف درمی‌آید. در یک اختلاف، زمینه موضوعی همانند یک کلوچه، معمولاً اندازه ثابتی دارد. اگر دولت «الف» تکه بزرگتر را بردارد، دولت «ب» تصور می‌کند که لزوماً تکه کوچکتر نصیب او خواهد شد. به هرحال در رقابت اندازه کلوچه متغیر است. دولت «الف» ممکن است بکوشد به هدفی دست یابد، یا ارزشی را ارتقا دهد، اما این تلاش به معنای آن نیست که سهم دولت «ب» از آن ارزش کم خواهد شد یا دولت مزبور کلاً از آن ارزش سهمی نخواهد برد. اقدام برجسته شوروی در اکتشاف فضایی به‌معنای باختن ایالات متحده در «مسابقه فضایی» نیست. آمریکا می‌تواند به اقدامات برجسته خاص خود دست بزند. میزان حیثیت و آگاهی علمی محدود یا ثابت نیست. در دوران اوج امپریالیسم اروپایی و آمریکایی در نیمه دوم سده نوزدهم، دولتهای غربی توانستند تا جایی که سرزمین برای تشکیل مستعمره وجود داشت و استثمار تجاری قابل افزایش بود، بر سر مستعمرات و بازارها با یکدیگر رقابت کنند. به هرحال، به محض تقسیم تمام مستعمرات جهان میان دولتهای امپریالیست، دیگر هیچ قدرت امپریالیستی نمی‌توانست، جز به زیان دیگران، چیز بیشتری به دست آورد. بنابراین، رقابت به اختلاف بدل شد.

---

*. Internationl Competition.

اکنون می‌توانیم اختلافات بین‌المللی در سده بیستم را برحسب چهار جزء تشکیل‌دهنده آن یعنی طرفها، زمینه‌های موضوعی، ایستارها و اعمال، بررسی کنیم. این امر مبنایی برای ارزیابی کارآیی نسبی راههای حل‌وفصل اختلافات بین‌المللی فراهم خواهد آورد.

بروز اختلافات بین‌المللی

به کمک طرحهای تحقیقاتی عمده‌ای که به بررسی خصوصیات و پیوندهای اختلافات بین‌المللی پس از سال ۱۸۱۵ پرداخته‌اند، امروزه می‌توانیم در موقعیتی بهتر، نه‌تنها ریشه‌های اختلافات بین‌المللی، بلکه همچنین ماهیت این اختلافات را که کم‌وبیش احتمال دارد به جنگ بینجامد، درک کنیم. زیو ماثوز در مطالعه‌ای مهم پیرامون «مناقشات جدی میان دولتها» (که ما از آنها به‌عنوان اختلاف نام برده‌ایم)، اختلافاتی را با ذکر محل، طرفها و نتایج حاصله تشخیص داده است که همه آنها متضمن تهدید، نمایش یا کاربرد نیروی نظامی بودند.[۳] او برای دوره ۱۸۱۵ تا ۱۹۷۶، تعداد ۸۲۷ اختلاف را مشخص می‌سازد که ۲۱۰ مورد آنها در سدهٔ نوزدهم رخ داده بودند و بقیه، یعنی ۶۱۷ اختلاف به سدهٔ بیستم مربوط می‌شدند. در طول این دوره به‌طور متوسط سالانه ۵/۲ اختلاف وجود داشت که با تهدید به جنگ یا جنگ همراه بود. دوران پس از جنگهای ناپلئون آرام‌ترین دوران بود، در حالی‌که دوران بعد از ۱۹۴۵ شاهد بیشترین تعداد اختلاف بوده است. به‌طور مطلق، دنیای امروز در قیاس با دوره‌های گذشته خیلی بیشتر «مستعد جنگ» است. به هرحال، با توجه به اینکه در دهه‌های ۱۸۲۰ و ۱۸۳۰ تنها حدود ۲۳ دولت ملی وجود داشت و امروزه این تعداد به بیش از ۱۶۰ دولت رسیده است، بروز اختلاف، به نسبت تعداد بازیگران صحنه بین‌المللی واقعاً افزایش نیافته است. برعکس، ارقام ماثوز نشان می‌دهد که اختلاف برانگیزترین دوران، سالهای ۱۹۱۰، تا ۱۹۲۰ (یعنی محصول جنگ جهانی اول) بوده

---

3. Zeev Maoz, *Paths to Conflict: International Dispute Initiation, 1818-1976* (Boulder: Colo.: Westview Press, 1982).

است، در حالی که دوران پس از سال ۱۹۵۰ با دهه‌های ۱۸۵۰ و ۱۸۶۰ قابل مقایسه می‌باشد. با بیان آماری، در فاصله سالهای ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۶ در هر دوره پنج ساله به‌طور متوسط سهم هر دولت واقع در نظام بین‌المللی حدود ۱/۲ اختلاف بوده است، در حالی که این رقم برای دوران نسبتاً آرام دهه‌های ۱۸۳۰ و ۱۸۴۰ حدود ۰/۸ می‌باشد. رویهم‌رفته، سده بیستم در قیاس با دوره‌های قبلی تاحدی بیشتر مستعد اختلاف بوده، اما نه بدان حد که در ابتدا گفته شد.

یافته‌های مائوز نتیجه برخی مطالعات دیگر را نیز تأیید می‌کند. قدرتهای بزرگ مسئول بروز بسیاری از اختلافات هستند. گرچه تعداد این قدرتها در دو سده مورد مطالعه از چهار تا هشت در نوسان بود، اما حدوداً در ۴۱ درصد اختلافات شرکت داشتند. این قدرتها یا خود اختلافات را آغاز کرده‌اند یا هدف طرف مقابل قرار گرفته‌اند یا به اختلافات دیگران کشیده شده‌اند. جدول ۱۵ـ ۱ یازده دولت عمده را برحسب میزان شرکتشان در اختلافات بین‌المللی فهرست‌می‌کند.

جدول ۱۵ـ۱: شرکت و دولتها در اختلافات طی سالهای ۱۹۷۶ـ ۱۸۱۵، برحسب تعداد موارد درگیری

دولت	به‌عنوان آغازگر	به‌عنوان هدف	کل درگیری
ایالات متحده	۵۱	۲۸	۱۲۰
انگلستان	۵۶	۱۸	۱۱۹
روسیه/شوروی	۴۷	۳۱	۱۱۷
فرانسه	۲۶	۱۶	۹۹
پروس/آلمان	۲۷	۲۸	۷۶
ترکیه	۱۲	۴۰	۷۰
ایتالیا	۲۰	۱۱	۵۸
چین	۲۱	۱۹	۵۲
ژاپن	۲۵	۱۶	۵۰
پرو	۲۹	۱۸	۴۷
اسرائیل	۱۴	۱۶	۴۵

مأخذ: Zeev Maoz, *Paths to Conflict*, p.55.

این ارقام بر نقش برتر قدرتهای بزرگ به‌عنوان آغازگر، هدف طرف مقابل و کشیده‌شده به اختلافات بین‌المللی تأکید می‌گذارند. در حالی‌که ارقام مزبور بر مستعدبودن این دولتها برای درگیری در اختلافات تأکید می‌ورزند، بیشتر اختلافات- یعنی حدود ۵۸ درصد آنها- در میان دولتهای کوچک به وجود آمده‌اند. به هرحال، از آنجا که این داده‌ها، قدمت یک دولت در نظام بین‌المللی را نشان نمی‌دهند، ارزیابی کاملاً رضایت‌بخشی از تمایلات انواع دولتها به درگیرشدن در اختلافات بین‌المللی را به دست نمی‌دهند. بدین‌ترتیب مائوز با ذکر تناوب سالیانه درگیری دولتها در اختلاف (جدول ۱۵-۲) ارقام خام شرکت دولت در اختلافات را برحسب کل دوره مورد مطالعه تقسیم می‌کند. گرچه پس از سال ۱۹۴۵، دولتهای متوسط یا کوچکی که تقریباً به‌طور مستمر درگیر اختلافات بوده‌اند، در صدر فهرست قرار دارند، اما بازهم قدرتهای بزرگ نقش برجسته‌ای ایفا می‌کنند. همچنین باید متذکر شد که در میان قدرتهای بزرگ، انگلستان و ایالات متحده کشورهایی هستند که بیش از همه احتمال دارد تهدید به جنگ کرده یا عملاً برخورد خشونت‌باری را آغاز نمایند.

جدول ۱۵-۲: تناوب سالیانه درگیری کشورها در اختلافات ۱۹۷۶-۱۸۱۵

دولت	تناوب سالیانه به‌عنوان آغازگر	تناوب سالیانه به‌عنوان هدف	تناوب درگیری
اسرائیل	۰/۵۰	۰/۵۲	۱/۶۱
هند	۰/۵۲	۰/۴۱	۱/۱۰
ویتنام‌شمالی	۰/۵۰	۰/۳۶	۰/۸۶
اوگاندا	۰/۵۷	۰/۲۹	۰/۸۶
ایالات‌متحده	۰/۳۲	۰/۱۸	۰/۷۵
انگلستان	۰/۳۵	۰/۱۱	۰/۷۴
روسیه/شوروی	۰/۲۹	۰/۱۹	۰/۷۳
فرانسه	۰/۱۶	۰/۱۰	۰/۶۳
پروس/آلمان	۰/۲۱	۰/۲۲	۰/۵۹
پرو	۰/۱۷	۰/۱۳	۰/۵۴
ژاپن	۰/۲۳	۰/۱۵	۰/۴۶
چین	۰/۱۸	۰/۱۶	۰/۴۵
ایتالیا	۰/۱۳	۰/۰۷	۰/۳۶

این ارقام موقعیت برتر قدرتهای بزرگ در نقشه جهانی اختلافات بین‌المللی طی مدت ۱۶۰ سال را به اثبات می‌رساند. مع‌هذا طرحهای تحقیقاتی مختلف احتمالاً عکس الگوی حاضر به‌دست می‌دهند. رویارویی‌های قدرتهای بزرگ اندکی کاهش یافته است (سالیانه ۲/۱۶ مورد اختلاف در فاصله سالهای ۱۹۷۶ـ ۱۹۴۵ در مقایسه با ۲/۶۰ مورد اختلاف قبل از جنگ جهانی اول)، در حالی که اختلافات قدرتهای کوچک بنحو چشمگیری افزایش داشته است. از سالیانه ۲/۴۷ اختلاف در فاصله سالهای ۱۹۱۴ـ ۱۹۰۰ به ۱۰/۱۰ مورد اختلاف در سالهای بعد از۱۹۴۵[4]. پس از ۱۹۴۵ اکثر اختلافات قدرتهای کوچک در جهان سوم روی داده است. بسیاری از اختلافات به تلاشهای دولتهای جدیدالاستقلال برای ایجاد مرزهای مطمئن و متحدساختن گروههای قومی/زبانی و مذهبی که با مرزهای استعماری تقسیم شده‌اند، مربوط می‌شود. جنبشهای تجزیه‌طلب نیز اختلافاتی میان کشورهای جهان سوم ایجاد کرده‌اند. در این میان، پهنه سنتی اختلافات بین‌المللی- یعنی اروپا- به قلمرو پهناور صلح تبدیل شد. و بیش از چهل سال است که میان دولتهای این منطقه برخورد مسلحانه رخ نداده است.

آنچه تا اینجا در اختیار داریم نمودار اختلافات و طرفهای درگیر در «مناقشات بین‌المللی جدی» است. از لحاظ درجه احتمال بروز اختلاف در خطرناک‌ترین دوران در سده بیستم خصوصاً سالهای ۱۹۲۰ـ ۱۹۱۰ و دهۀ ۱۹۳۰ و درست به دنبال آن پس از سال ۱۹۴۵ بوده است. در میان دولتهایی که بیش از همه احتمال درگیری آنها در این اختلافات وجود داشته، قدرتهای بزرگ، بویژه ایالات متحده و انگلستان بوده‌اند.

زمینه‌های موضوعی در اختلافات بین‌المللی

در مطالعه‌ای دیگر، انواع موضوعاتی که منجر به رویارویی و جنگ شده‌اند، مورد توجه

---

4. Wolf-Dieter Eberwein and Thomas Cusack, "International Disputes: A Look at Some New Data", (Berlin: International Institute for Comparative Research, March 1980, mimeo).
داده‌ها را دیوید سینگر از دانشگاه میشیگان تهیه کرده است.

قرار گرفته است.[5] در برخی موارد این اختلافات متضمن هدفهای ناسازگار بسیار زیادی بودند، به‌طوری که امکان تعیین هیچ هدفی به‌عنوان هدف دارای اهمیت اولیه وجود نداشت. نودوهفت اختلاف در طول سالهای ۱۹۱۹ تا ۱۹۸۶ به‌عنوان نمونه انتخاب شده‌اند که ۳۸ مورد آنها در فاصله دو جنگ جهانی و ۵۹ مورد پس از سال ۱۹۴۵ رخ داده‌اند. از میان این اختلافات، ۹۱ مورد را می‌توان به‌عنوان زمینه‌های موضوعی عمده که در آنها مواضع ناسازگار، طرفها را به‌سوی توسل به تهدید، اجبار، و خشونت مکرر سوق داد، طبقه‌بندی کرد، هر چند زمینه‌های موضوعی عمده به این موارد محدود نمی‌شوند. با ملاحظه این اختلافات می‌توان شش نوع مهم را در میان هدفهای دولت و ریشه‌های اختلاف تشخیص داد:

۱. اختلافات ارضی محدود، در این اختلافات مواضع ناسازگار در مورد تملک قطعه مشخصی از سرزمین یا در مورد حقوقی که یک دولت در درون یا نزدیک سرزمین دولتی دیگر از آن بهره‌مند است، وجود دارد. تلاش برای دستیابی به مرزهای امن‌تر ـ مانند اقدام اسرائیل به اشغال ارتفاعات جولان و شبه‌جزیره سینا در ۱۹۶۷ ـ کاملاً متداول است. موضوع حاکمیت بر اقلیتهای قومی اغلب به ادعای یک دولت برای کنترل بر سرزمین تحت تصرف دولت دیگر ارتباط پیدا می‌کند و بنابراین دو مقوله اختلافات ارضی محدود قرار می‌گیرد. تهاجم محدود اوگاندا به تانزانیا در سال ۱۹۷۸ جهت تحقق یک ادعای ارضی، «جنگ آزادی‌بخش» سومالی در ۱۹۷۸ در منطقه اوگادن اتیوپی با ادعای وجود زمینه‌های تاریخی و این واقعیت که جمعیت منطقه مزبور سومالیایی‌نژادند، حمله ۱۹۸۰ عراق به ایران با هدف برقراری اقتدار کامل عراق بر آبراه از لحاظ استراتژیک و تجاری

5. K. J. Holsti, "Resolving International Conflicts: A Taxonomy of Behavior and Some Figures on Procedures", *Journal of Conflict Resolution*, 10 (1966), pp. 272-96.

علاوه‌بر موارد فهرست‌شده در ضمائم الف و ب این مقاله برخوردهای پس از ۱۹۶۵ از جمله عبارت‌اند از: برخورد میان الجزایر ـ مراکش (۱۹۷۰ ـ ۱۹۵۸)، مراکش ـ موریتانی (۱۹۷۰ ـ ۱۹۵۸)، سومالی ـ کنیا (۱۹۶۹ ـ ۱۹۶۰)، اعراب ـ اسرائیل (۱۹۶۷)، شوروی ـ چکسلواکی (۱۹۶۸)، آمریکا ـ ویتنام‌شمالی (۱۹۷۳ ـ ۱۹۶۵)، هند ـ پاکستان (۱۹۷۱)، ویتنام شمالی ـ ویتنام جنوبی (۱۹۷۵ ـ ۱۹۵۴)، ترکیه ـ قبرس (۱۹۷۴)، اندونزی ـ تیمور شرقی (۱۹۷۵)، ویتنام ـ کامبوج (۱۹۷۷)، اوگاندا ـ تانزانیا (۱۹۷۸)، سومالی ـ اتیوپی (۱۹۷۸)، تانزانیا ـ اوگاندا (۱۹۷۹)، ایران ـ عراق (۱۹۸۰)، آمریکا ـ نیکاراگوئه (۱۹۸۱)، آرژانتین ـ انگلستان (۱۹۸۲).

پراهمیت شط‌العرب (اروندرود) که دو کشور را از یکدیگر جدا می‌کند، مثالهای جدیدی در این مورد هستند.

۲. اختلافاتی که عمدتاً به ترکیب حکومت مربوط می‌شوند، این نوع اختلافات اغلب با لحن ایدئولوژیک قوی آمیخته است. هدف صرفاً واژگونی یک رژیم و بر سر کار آوردن حکومتی متمایل به منافع طرف مداخله‌گر به جای آن می‌باشد. تلاش آمریکاییان برای «بی‌ثبات‌کردن» رژیم سوسیالیست آلنده در شیلی طی سالهای ۱۹۷۳ـ ۱۹۷۰ (که در نمونه بالا وارد نشده است)؛ تهاجم اعضای پیمان ورشو به چکسلواکی در سال ۱۹۶۸ به منظور اعاده اقتدار کمونیست‌های ارتودوکس که سوسیالیست‌های اصلاح‌طلب به رهبری الکساندر دوبچک جای آنان را گرفته بودند؛ و تهاجم تانزانیا به اوگاندا در سال ۱۹۷۹ برای کنارنهادن ایدی امین که رژیم ستمگرش در سراسر جهان به‌عنوان رژیمی درنده‌خو مورد تقبیح قرار گرفته بود، مثالهایی در این زمینه هستند.

۳. اختلاف به خاطر شرف ملی که در آن حکومتها برای توجیه اعمال نادرست ادعایی به تهدید یا اقدام نظامی مبادرت می‌ورزند. دولتها ممکن است یک حادثه نسبتاً کوچک را به صورت بحرانی تمام‌عیار درآورند. تهاجم یونانیان به بلغارستان در سال ۱۹۲۵ به خاطر یک حادثه مرزی که در آن دو تن از مرزبانان یونانی کشته شده بودند، مثالی در این مورد است. «تنبیه» ویتنام توسط چین در چارچوب عملیات نظامی محدود در سال ۱۹۷۹ مثالی دیگر به‌شمارمی‌آید.

۴. امپریالیسم منطقه‌ای که در آن یک دولت می‌کوشد معمولاً به خاطر مجموعه‌ای از مقاصد ایدئولوژیک، امنیتی و تجاری، استقلال دولت دیگر را از میان ببرد. ادغام اتریش در آلمان نازی به سال ۱۹۳۸ در این مقوله می‌گنجد.

۵. جنگهای آزادسازی یا جنگهای انقلابی که در آنها یک دولت برای «آزادکردن» مردم دولت دیگر معمولاً بنا به دلایل قومی یا ایدئولوژیک، در آنها درگیر می‌شود.

۶. اختلافات ناشی از هدف یک دولت برای متحدساختن کشوری تقسیم‌شده، در این زمینه ویتنام شمالی مثالی برجسته محسوب می‌شود.

جدول ۱۵ـ ۳ نشان می‌دهد که مواضع ناسازگار در زمینه‌هایی چون صلاحیت ارضی، برخورداری از حقوقی خاص نسبت به یک سرزمین و کنترل اقلیتهای قومی، ریشه‌های مهم اختلاف بین‌المللی هستند. رویارویی ایدئولوژیک قدرتهای بزرگ درخصوص ترکیب حکومتها در دولتهای کوچک، مانند اختلاف بر سر وحدت مجدد آلمان، کره، ویتنام، به‌عنوان نشانه‌ای از جنگ سرد خودنمایی می‌کنند. از سوی دیگر، امپریالیسم لجام‌گسسته و خشنی از نوع سیاست خارجی آلمان نازی، ایتالیای فاشیست و ژاپن طی سالهای ۱۹۳۰، پس از جنگ جهانی دوم مشاهده نمی‌گردد.

جدول ۱۵ـ ۳: انواع زمینه‌های موضوعی به‌عنوان ریشه اختلافات بین‌المللی، ۱۹۸۶ـ ۱۹۱۹

زمینه‌موضوعی	تعداداختلافات(۱۹۳۹ـ۱۹۱۹)	تعداداختلافات(۱۹۸۶ـ۱۹۴۵)	کل
اختلافات‌ارضی‌محدود	۲۰	۲۶	۴۶
ترکیب حکومت	۳	۱۱	۱۴
شرف ملی	۲	۲	۴
امپریالیسم‌منطقه‌ای	۹	۳	۱۲
جنگهای‌آزادسازی	-	۱۰	۱۰
وحدت ملی	-	۵	۵
سایر موارد	۴	۲	۶
مجموع	۳۸	۵۹	۹۷

ایستارها

در مورد شکل‌گیری منحصربفرد ایستارهایی که زیربنای اقدامات به‌عمل‌آمده در این اختلافات بین‌المللی بوده‌اند، توضیح زیادی نمی‌توانیم بدهیم. به همین دلیل توضیح ما عمدتاً به نتیجه‌گیری‌هایی کلی مربوط می‌شود که می‌توان از نوشته‌های دیپلماتیک- تاریخی درخصوص رفتار در شرایط بحرانی و همین‌طور مطالعات دانشمندان علوم اجتماعی که توجه خود را به تصمیم‌گیری سیاست خارجی در شرایط توأم با فشار زیاد معطوف داشته‌اند، استنتاج کرد. این مطالعات نشان می‌دهند که برخی از ایستارها و تمایلات روانی نوعاً در هر اختلاف یا بحران جدی وجود دارند. این قالبهای ذهنی به تشریح تمایل استفاده از خشونت در تلاش برای دستیابی به هدفهای جمعی یا دفاع از آنها کمک می‌کنند. موارد زیر برخی از مهمترین ایستارهای نوعی هستند. در هر مورد می‌توان چگونگی تأثیر ایستارها بر تصمیماتی را که سیاستگذاران سرانجام در یک بحران اتخاذ می‌کنند، نشان داد.

۱. سوءظن متوجه طرف مخالف، نیات او و انگیزه‌هایی است که زیربنای اقداماتش را تشکیل می‌دهند. نیات و اقدامات دولتهای دوستی که با یکدیگر اختلاف ندارند تا حد زیادی قابل پیش‌بینی است. هر چند در یک اختلاف یا بحران هر گونه تغییر ناگهانی در روابط[۶] و همین‌طور به‌وجودآمدن درجه بالایی از بی‌اعتمادی و غیرقابل پیش‌بینی‌بودن محتمل است- همان‌طور که به تفصیل نشان داده شده است، دولتهای متخاصم درگیر عملیات جاسوسی علیه یکدیگر خواهند شد و نیات یکدیگر را از توانایی‌ها استنتاج خواهند کرد. («اگر او قصد استفاده از نیروی نظامی علیه ما را ندارد چرا باید چنین نیروی عظیمی داشته باشد؟».) سوءظن به استنباط ما در مورد نیات طرف دیگر رنگ (معمولاً بدبینانه) می‌دهد. برای مثال، موضع‌گیری‌های صلح‌طلبانه احتمالاً به‌عنوان ترفند رد خواهند شد.

---

6. Dean G. Pruitt, "Stability and Sudden Change in Interpersonal and international Affairs", *Journal of Conflict Resolution*, 13 (1969), pp. 18-38.

۲. افزایش اهمیت موضوع[7]، ایستار متداول دیگر در میان سیاستگذارانی است که در شرایط بحرانی یا برخوردآمیز عمل می‌کنند. سیاستگذاران مایلند به اهمیت نمادین منافعی بچسبند که از نظر تجاری یا استراتژیک ارزش خیلی زیادی ندارند. آنان ممکن است کنترل بر قطعه سرزمینی کوچک و بی‌اهمیت را به‌عنوان امری تعیین‌کننده برای شرف ملی یا نمادی از تمایل یک دولت برای مقابله با «تجاوز» دشمن بدانند. هنگامی که در یک اختلاف یا بحران، به موضوعات اهمیت ایدئولوژیک یا نمادین داده می‌شود، دستیابی به توافق بسیار دشوارتر می‌گردد زیرا مقامات رسمی حکومتها و عامه مردم هرگونه عقب‌نشینی از موضع نمادین را به منزله فداکردن اصلی مهم تلقی خواهند کرد.

۳. احساس فوریت*، سیاستگذاران را دست‌کم در مرحله‌ای بحرانی یک اختلاف بین‌المللی فرا می‌گیرد. آنان معمولاً احساس می‌کنند که برای اتخاذ تصمیمات مهم دقت اندکی در اختیار دارند و همین‌طور معتقدند که اگر تصمیمات و اقدامات بسرعت اتخاذ نگردند، ممکن است اقدامات خصمانه دشمن عواقب وخیمی به بار آورد.[8]

۴. در نتیجه احساس فوریت و بی‌اعتمادی‌هایی که نسبت به انگیزه‌ها و اقدامات دشمن وجود دارد، سیاستگذاران تصور می‌کنند که در قیاس با دشمن شقوق کمتری را برای اقدام پیش روی خود دارند. در وضعیت نوعاً بحرانی یک حکومت اعلام می‌کند که راهی جز پاسخ نظامی ندارد، مع‌هذا تأکید می‌ورزد که تصمیم در مورد صلح یا جنگ در اختیار دشمن است.[9] به نظر می‌رسد هر طرف تصور می‌کند که امکان انتخابش محدود می‌باشد، در

---

7. E. James Lieberman, "Threat and Assurance in the Conduct of Conflict", in *International Conflict and Behavioral Science*, ed. Roger Fisher (New York: Basic Books, 1964), p. 105.

*. Feeling of Urgency.

8. Robert F. Kennedy, *Thirteen Days* (New York: Norton, 1969); Charles F. Hermann, *Crises in Foreign Policy Making: a Simulation of International Politics* (China Lake, Calif.: Project Michelson Report, U. S. Naval Ordnance Test Station, April 1965), p. 29; Ole R. Holsti, "The 1914 Case", *American Political Science Review*, 59 (1965), p. 370.

9. Karl W. Deutsch, "Mass Communication and the Loss of Freedom in National Decision-Making: A Possible Research Approach to Interstate Conflict", *Journal of Conflict Resolution*, 1 (1957), pp. 200-11; Holsti, "The 1914 Case", pp. 365-78; James A Robinson, Charles F. Hermann,

حالی‌که امکان انتخاب دشمن همچنان گسترده است.

۵. سیاستگذاران، بحران اگر نه همه اختلافات را نقطه عطفی در روابط میان طرفها و گاه در تاریخ جهان تصور می‌کنند[10] یکی از نتایج آن وجود این اعتقاد عمومی است که جنگ گاه مسائل میان طرفهای متعارض را «حل» خواهد کرد.

۶. در یک بحران تصور خطر مهمتر از تصور در مورد توانایی‌های نسبی طرف مخالف است[11] نتیجه عملی این درک عمومی آن است که اگر حکومتی تصور کند خطری عظیم ارزشهای اساسیش را تهدید می‌نماید، مایل خواهد بود که با استفاده از نیروی مسلح به مقاومت پردازد، حتی اگر تصور شود که فرصت دفع اقدامات نظامی دشمن اندک می‌باشد.

اقدامات

طرحهای تحقیقاتی مختلف نشان داده‌اند که وجود این ایستارها و همین‌طور ایستارهای دیگر ـ یعنی خصومت، فقدان اعتماد و ناسیونالیسم ـ با تمایل مردم به نشان دادن واکنش بیش‌از اندازه در قبال اقدامات تحریک‌کننده، پیوندی مستقیم دارد.[12] مطالب مزبور به تشریح این

---

and Margaret C. Hermann, "Search Under Crisis in Political Gaming and Simulation", in *Theory and Research on the Cause of War*, eds. Dean G. Pruitt and Richard C. Snyder (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice- Hall, 1969).

10. Oran r. Young, *The Intermediaries* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1967), p. 18.

11. Dina A. Zinnes, Robert C. North, and Howard E. Koch, Jr., "Capability, Threat, and the Outbreak of War", in *International Politics and foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, ed. James N. Rosenau (New York: Free Press, 1961).

12. Pruitt, "Stability and Sudden Change", p. 32.

میخائیل هاس در مطالعه ۳۲ بحران دریافت که علائم هشداردهنده بحرانهای خطرناک را طرفهای مقابل ندرتاً بدرستی درک می‌کنند. ناتوانی در تفسیر «علائم» همچنین ممکن است به پیش‌دستی در واکنش ارتباط یابد. نگاه کنید به:

Michael Haas, "Communication Factors in Decision- Making", *Peace Research Society (International), Papers*, 12 (1969), pp. 65-86.

برای اطلاع از یک مطالعه موردی خوب نگاه کنید به:

Charles Lockhart, *The Efficacy of Threats in International Interaction Strategies* (Beverly Hills, Calif.: Sage Professional Papers in International Studies, # 02-023, 1973).

موضوع کمک می‌کند که چرا استفاده از نیروی مسلح غالباً اقدامی است که در یک بحران نهایتاً صورت می‌گیرد، گرچه اقدامات دیگری ممکن است بر کاربرد زور مقدم باشد. در مراحل ابتدایی اختلاف یا بحران احتمال دارد اعتراض، عدم قبول، انکار، اتهام، تقاضا، هشدار، تهدید و اقدامات نمادین (سمبولیک) صورت گیرد، در حالی که احتمال بیشتری برای مذاکرات رسمی در مرحله حل اختلاف یا بحران وجود دارد.[13] برخی اشکال متداول اقدام عبارت‌اند از:

۱. ارسال یادداشت اعتراض

۲. انکار و وارد کردن اتهام

۳. احضار سفیر خود جهت «مشورت»

۴. فراخواندن سفیر مأمور در پایتخت کشور مخالف

۵. تهدید به «عواقب جدی» در صورت ادامه برخی اقدامات طرف مخالف

۶. تهدید به تحریم یا محاصره اقتصادی محدود یا کامل

۷. تقبیح رسمی و گسترده طرف مخالف؛ تبلیغات در داخل و خارج

۸. اعمال تحریم یا محاصره اقتصادی محدود یا کامل

۹. قطع رسمی روابط دیپلماتیک

۱۰. اقدامات نظامی عاری از خشونت و عبرت‌انگیز یعنی، دادن آماده‌باش، لغو مرخصی، و بسیج محدود یا کامل

۱۱. ایجاد تضییقات یا قطع مسافرت و ارتباط شهروندان دو کشور متخاصم

۱۲. محاصره رسمی

۱۳. استفاده محدود از زور برای عبرت‌دادن: تلافی

۱۴. جنگ ـ که بر حسب ماهیت اهداف، سطح توان نظامی، وسعت جغرافیایی و مانند آن، نمی‌تواند انواع بسیار متنوعی بیابد.

---

13. Charles A. McClelland, "Access to Berlin: The Quantity and Variety of Events, 1948-1963", in *Quantitative International Politics*, ed. J. David Singer (New York: Free Press, 1986), pp. 159-86.

باید متذکر شد که یک اختلاف یا بحران ممکن است متضمن یکی از این اقدامات یا تعدادی از آنها به‌طور همزمان باشد. به‌علاوه نباید پنداشت که همه اختلافات و بحرانها لزوماً از یک مرحله به مرحله «بالاتر می‌روند». سیاستگذاران ممکن است تصمیم بگیرند به جای اینکه مرحله به مرحله به طرف جنگ حرکت کنند، از مرحله تقبیح و هشداردادن مستقیماً به مرحله کاربرد نیروی نظامی قدم گذارند. در مجموعه داده‌های مائوز هفت جنگ به چشم می‌خورد که بدون وجود بحران قبلی، ناگهان شعله‌ور شده‌اند. همچنین باید متذکر شد که بسیاری از اقدامات فهرست‌شده متضمن پیامهایی نمادین هستند. تصمیم به احضار یک سفیر جهت مشورت، معمولاً نگرانی شدید حکومت نسبت به یک وضعیت را نشان می‌دهد یا شکل محدودی از تلافی محسوب می‌شود. بسیج محدود متضمن چیزی بیش از صرف اجرای یک طرح نظامی است و هدف اصلی آن می‌تواند تأثیر برطرف مخالف در مورد تصمیم به توسل به جنگ باشد. تمایل به استفاده از اقدامات نمادین به‌عنوان وسیله برقراری ارتباط از یک خصوصیت دیگر رفتار در شرایط بحرانی ناشی می‌شود. هر چه سطح تهدید و خصومت بالاتر رود، گرایش به استفاده از ارتباط دیپلماتیک رسمی کمتر می‌شود.[۱۴] ملایم‌ترین گام یا اقدام در یک بحران، مانند فراخواندن سفیر، ارتباط رسمی را دشوارتر می‌سازد. می‌توان تصور کرد دقیقاً هنگامی که سوءظن، عدم اعتماد و احساس فوریت در نقطه اوج خود قرار دارند، برقراری ارتباط آشکار از طریق مجاری رسمی، از حیاتی‌ترین اهمیت برخوردار است.

بررسی اختلافات و بحرانها یک رشته کنش و واکنش متوالی مشترک را آشکار می‌سازد که ممکن است به کاربرد زور بینجامد یک دولت (یعنی طرف «مهاجم») برای تغییر وضع موجود یا موضع خود در یک زمینه موضوعی، تقاضاهایی را مطرح می‌سازد یا اقداماتی را به‌عمل می‌آورد و تقریباً در همه موارد موضع خود را بر اصل عدالت استوار می‌گرداند. به‌عبارت

14. Holsti, "The 1914 Case"; and Paul smoker", Sino- Indian Relations: A Study of Trade, Communication and Defense", *Journal of Peace Research*, 2 (1964), pp. 65-76.

دیگر، وضعیت حاضر را ناقض برخی معیارهای عدالت، اعم از وحدت قومی، «حقوق تاریخی»، سلطه یک حکومت سرکوبگر و فاسد یا مانند آن، تلقی می‌کند.[۱۵] طرف «مدافع» به اطلاع طرف آغازگر می‌رساند که این اقدامات یا تقاضاها نقض یک معاهده، یا تهدید برای امنیت یا «منافع حیاتی» آن به‌شمار می‌آیند. طرف مهاجم گرچه یقیناً مایل به مذاکره است، اما با این ادعا که اقدامات و تقاضاهایش طبق معیارهای متعدد تاریخی، حقوقی، اخلاقی یا ایدئولوژیک کاملاً موجه هستند و قصد انصراف از آنها را ندارد، به طرف مقابل پاسخ می‌گوید. بر این اساس، طرف مدافع به منظور حفظ منافع خود، ممانعت (جلوگیری) از تحقق تقاضاهای دولت مهاجم یا مقابله با اقدامات دولت اخیر (چنانچه از پیش به عمل آمده باشند) بررسی پاسخهای گوناگون را آغاز می‌کند. به‌علاوه طرف مدافع معمولاً از قبول مذاکره امتناع می‌ورزد مگر اینکه طرف آغازگر ابتدا از تقاضاهایش دست بردارد یا به حضور عملی خود در زمینه یا منطقه مورد منازعه خاتمه دهد. به هرحال، دولت مهاجم گرچه باز هم پیشنهاد مذاکره می‌دهد، اما ظاهراً در مورد تقاضاها یا اقداماتش اصرار و از خروج امتناع می‌ورزد. طرف مدافع پس از تسلیم اعتراضات و اخطارها، اتخاذ اقدامات تلافی‌جویانه و اقدامات نمادین مختلف را با فراخوانی دیپلماتها یا صدور دستور بسیج نظامی، آغاز می‌کند. اگر این اقدامات اثری نداشته باشند ـ که معمولاً ندارند ـ مرحله بحران حکمفرماست؛ در این مرحله باید تصمیم گرفت که آیا با استفاده از زور پاسخ داده شود یا برای یافتن طریقی مسالمت‌آمیز برای حل اختلاف، تلاش به عمل آید.[۱۶]

---

۱۵. نگاه کنید به:
F. S. Northedge and M. D. Donelan, *International Disputes: The Political Aspects* (London: Europa Publications, 1971), Chap. 4.

۱۶. در مورد تنظیم کامل استراتژی‌های چانه‌زنی در وضعیتهای بحرانی نگاه کنید به:
Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1977).

درخصوص نظریه و مطالعات موردی نگاه کنید به:
Michael Brecher, ed., "Studies in Crisis Behavior", Special issue of *The Jerusalem Journal of International Relations*, 3 (Winter- Spring 1978); Russell J. Leng and Charles S. Gochman,

یکی از مطالعات انجام‌شده درباره سطوح مختلف اجبار و خشونت در اختلافات بین‌المللی، شاخصهایی را در این مورد ارائه می‌دهد. در این مطالعه ۶۳۸ مورد اختلاف در سده بیستم برحسب بالاترین سطح استفاده از تهدید، اجبار، یا زور طبقه‌بندی شده‌اند. احتمالات بدین قرار بودند: ۱. تهدید لفظی در مورد کاربرد زور، ۲. نمایش قدرت نظامی (در این مرحله، آماده‌باش و بسیج)، ۳. استفاده از زور بدون هیچگونه تلفات جانی (مثلاً محاصره)، ۴. استفاده از زور با قبول تلفاتی کمتر از ۱۰۰۰ نفر و ۵. مبادرت به جنگی که بیش از ۱۰۰۰ نفر تلفات دارد. تنها ۴ درصد از رویارویی‌ها در سطح تهدید لفظی خاتمه یافتند؛ ۲۲ درصد با توسل طرفها به نمایش نیروی نظامی پایان گرفتند؛ در ۲۷ درصد اشکالی از اجبار عاری از خشونت نظامی مانند تحریم و قطع رابطه تجاری و محاصره، و در ۳۱ درصد کاربرد زور، ولی با تلفات نسبتاً اندک، وجود داشت. ۱۶ درصد باقی‌مانده به جنگ منجر شدند.[۱۷]

اما نتیجه ۸۲۷ اختلاف در طول سالهای ۱۸۱۵ تا ۱۹۷۶، آنگونه که زیو مائوز مشخص کرد، چه بودند؟ ۶۳ مورد به جنگ منجر شدند، یعنی احتمالاً کمتر از ۱۰ درصد این اختلافات در زمره «مناقشات بین‌المللی جدی» بودند که در آنها انواع مختلف تهدید نظامی تا حد جنگ واقعی، با تلفات جانی ۱۰۰۰ نفر یا بیشتر، وجود داشت. موقتاً باید گفت که موارد تبدیل اختلاف یا بحران به جنگ از نقطه اوج خود در اواخر دهه ۱۹۴۰ و اوایل دهه ۱۹۵۰، که ۲۰ درصد بود، رو به کاهش گذاشته است. دردوره ۱۹۵۵ تا ۱۹۷۶ درجه احتمال وقوع جنگ به حدود ۶ درصد تقلیل یافته، اما این دوره زمانی احتمالاً بیش از آن کوتاه است که بتوان آن را گرایشی قطعی دانست. ارقام مائوز آشکار می‌سازد احتمال بیشتری وجود دارد که اختلافات قدرتهای بزرگ به جنگ تبدیل شوند (۲۳ درصد در طول دوره ۱۶۰ سال) تا اختلافات قدرتهای

"Dangerous Disputes: A Study of Conflict Behavior and War", *American Journal of Political Science*, 26 (1982), pp. 669-87.

17. Eberwein and Cusack, "International Disputes: A Look at Some New Data".

کوچک (۶ درصد) به هرحال، با توجه به تاریخهای وقوع جنگ تا سال ۱۹۴۵ این ارقام بشدت تحریف شده‌اند. از این زمان به‌بعد جنگی میان قدرتهای بزرگ به وقوع نپیوسته است (احتمالاً به استثنای «داوطلبان» چینی که علیه نظامیان آمریکایی در کره وارد جنگ شدند). سرانجام، مطالعه مائوز الگوی نتایج حاصله از بردها و باختها و تساوی‌ها را به‌وضوح آشکار می‌سازد. متأسفانه نتیجه حاصله نشان می‌دهد که موارد تجاوز یا دست‌کم آغاز اختلاف، ثمربخش‌تر بوده‌اند. از ۸۲۷ اختلاف، آغازگر آنها در ۵۹ درصد برنده و تنها در ۱۳ درصد بازنده بوده‌اند. در ۲۸ درصد بقیه حالت تساوی وجود داشته است. همان‌طوری که انتظار می‌رود، قدرتهای بزرگ به هنگام رویارویی با طرفهای کوچکتر مایل به غلبه هستند. در رویارویی قدرتهای بزرگ با قدرتهای کوچک، در مواردی که قدرتهای بزرگ آغازگر اختلافات بودند، این قدرتها در ۶۸ درصد برد و تنها در ۸ درصد باخت داشتند و ۲۴ درصد بقیه به تساوی انجامیده است.[18]

نتایج احتمالی اختلافات بین‌المللی

ما میان نتایج یا راههای حل اختلافات بین‌المللی و روشهای چانه‌زنی دیپلماتیک تمایز قائل می‌شویم و بنابراین در بحث ما یک اختلاف ممکن است باکسب پیروزی فیصله یابد- و در آن واقعاً از «دیپلماسی» بجز شاید در تنظیم شرایط تسلیم استفاده نشود- یا از طریق سازشی رسمی به دنبال مذاکرات و میانجیگری طولانی، حل شود. به عبارت دیگر، ما واژه‌های «نتیجه» یا «راه‌حل» را، قطع‌نظر از چگونگی دستیابی به آنها، به معنای هر نوع سرانجام اختلاف به کار می‌بریم. از سوی دیگر، واژه روش تنها به ابزارهای رسمی دیپلماتیک برای ترتیب‌دادن نوعی سازش مربوط می‌شود. سازش تنها یکی از حداقل شش نتیجه یا راه‌حل ممکن است. پنج شق دیگر عبارت‌اند از: انصراف یا چشم‌پوشی داوطلبانه، غلبه با استفاده از خشونت، تسلیم اجباری،

18. Maoz, *Paths to Conflict*, pp. 62-68.

بازداشتن مؤثر، رأی و راه‌حل انفعالی.[۱۹]

انصراف*

هنگامی که دو طرف تصوری ناسازگار در مورد هدفها، ارزشها، منافع یا مواضع دارند، یک راه‌حل احتمالی آن است که یک یا هر دو طرف از مواضع واقعی یا مواضع چانه‌زنی خود چشم بپوشند، یا اقداماتی را که در اصل سبب پاسخهای خصمانه شده بودند، متوقف سازند. گرچه به نظر نمی‌رسد که امکان توسل به این راه‌حل زیاد باشد، اما احتمالاً متداول‌ترین رفتار در میان حکومتهایی است که معمولاً روابط دوستانه دارند.[۲۰] برای مثال، هنگامی که یک حکومت به همسایه‌اش پیشنهاد می‌کند که برخی اصلاحات مرزی را به نفع پیشنهاددهنده معمول دارد و همسایه اصرار می‌ورزد که وضع موجود بایستی حفظ گردد، حکومت پیشنهاددهنده به خاطر عدم تمایل به ایجاد روابط تیره، ممکن است از خواست یا تقاضای خود چشم پوشد.

غلبه**

نتیجه دوم، یعنی غلبه، مستلزم برتری‌یافتن بر طرف مخالف با استفاده از زور است. به هرحال، حتی خاتمه غلبه توأم با زور متضمن نوعی توافق و چانه‌زنی میان طرفهای متخاصم است. همان‌طوری که کوزر خاطرنشان می‌سازد[۲۱] یک طرف باید دریابد که صلح، حتی به صورت تسلیم بی‌قیدوشرط، مطلوبتر از ادامه اختلافات است. یک طرف می‌تواند با مجبورساختن دیگری به درک این واقعیت که دیگر امکان دستیابی به اهداف حتی کوچکتر یا

---

19. Kenneth E. Boulding, *Conflict and Defense* (New York: Harper & Row, 1962).

* Avoidance.

20. *Ibid.*, p. 398.

**. Conquest.

21. Lewis A.Coser, "The Termination of Conflict", *Journal of Conflict Resolution*, 5 (1961), p. 349.

دفاع پیروزمندانه، از میان رفته است، به این هدف نایل گردد. این درک تنها هنگامی می‌تواند در یک طرف ایجاد شود که طرف مقابل به رویارویی نظامی نمادین مهمی- مانند حمله ناوگان اسپانیا به انگلستان*، نبرد واترلو Waterloo، اشغال پاریس به دست آلمان نازی، سقوط دین بین فو Dien Bien Phu- مبادرت ورزیده باشد. همچنین اگر طرف برنده شرایط سهلی را برای صلح پیشنهاد کند، اختلاف می‌تواند خاتمه یابد. بنابراین سیاستگذاران دولت بازنده ممکن است به این فکر بیفتند که هنوز می‌توانند با درخواست صلح چیزهایی چون نیروی نظامی بخش صدمه‌ندیده اقتصاد یا سرزمین خود را از اشغال خارجی نجات دهند. در سال ۱۹۴۰ فرانسویان با این انتظار که قبول تسلیم به شرایط سبکتری برای صلح منجر خواهد گردید، بسرعت تسلیم آلمان شدند. گرچه به نظر بسیاری، این تصمیم لکه ننگی برای شرف فرانسویان تلقی می‌شد، اما تاحدی مثمرثمر بود زیرا فرانسه را قادر ساخت ناوگان خود را که بعداً ابزار چانه‌زنی مهمی در برابر آلمان نازی گردید، حفظ کند و همین‌طور بخش جنوبی کشور را از اشغال آلمان مصون نگهدارد.[۲۲]

تسلیم‌کردن یا بازداشتن**

معیار به کار رفته جهت متمایز ساختن غلبه از تسلیم‌کردن یا بازداشتن آن است که آیا تهدید به کاربرد زور عملی شده است یا نه. در تسلیم‌کردن یا بازداشتن یک طرف از ارزش موضع یا منافع قبلی خود بدین‌خاطر چشم می‌پوشد که طرف مخالف به‌طور مؤثر تهدید می‌کند که با کاربرد زور «مانع» او می‌شود (البته در چشمپوشی داوطلبانه چنین تهدیدی به عمل نمی‌آید). ما تسلیم ناشی از تهدید نظامی را شیوه غیرمسالمت‌آمیز حل اختلاف تلقی می‌کنیم، حتی اگر

---

*. Spanish Armada.

22. Paul Kecskemeti, *Strategic Surrender* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1958).

**. Submission or Deterrence.

هیچ‌گونه خشونتی رخ نداده باشد. یکی از طرفها بازداشتن یا تسلیم اجباری را با نشان‌دادن این امر به طرف دیگر عملی می‌سازد که خطر احتمالی تعقیب اقدامات یا حفظ موضعش خیلی بیش از بهایی است که برای انصراف و چشم‌پوشی از آنها خواهد پرداخت (بازداشتن در حالتی است که طرف خواهان تغییر وضع موجود مجبور به چشم‌پوشی از تقاضاهای ناخوشایند خود می‌شود و تسلیم‌کردن در حالتی است که ارائه‌دهنده تقاضاهای جدید آنها را به زیان وضع موجود عملی می‌سازد.) برای مثال، اکثر ناظران معتقدند که تدارک نظامی متفقین در برلن و آلمان غربی در سال ۱۹۶۱، حکومت شوروی را مجبور ساخت از طرح خود برای امضای معاهده صلح جداگانه با آلمان شرقی چشم بپوشد. از قرار معلوم روس‌ها به این نتیجه رسیده بودند که کسب احتمالی حیثیت در آلمان شرقی از طریق انعقاد معاهده صلح، ارزش قبول خطر جنگ هسته‌ای را ندارد.

سازش*

چهارمین نتیجه یک اختلاف یا بحران بین‌المللی نوعی سازش است که در آن هر دو طرف توافق می‌کنند از اهداف، مواضع، تقاضاها یا اقدامات اولیه خود تا حدودی چشم بپوشند. الزامی وجود ندارد که میزان چشم‌پوشی طرفین به یک اندازه (قرینه) باشد. هرگونه راه‌حلی را که متضمن نوعی زیرپاگذاشتن مواضع اولیه توسط هر دو طرف باشد، می‌توان سازش تلقی کرد، حتی اگر به نظر برسد که یک طرف سهم بهتری در چانه‌زنی به دست آورده است.

مسئله اصلی در ترتیب‌دادن یک راه‌حل مبتنی‌بر سازش آن است که هر دو طرف دریابند بهای ادامه اختلاف بیش از زیانها و عواقب کاستن از تقاضا یا چشمپوشی از یک موضع دیپلماتیک یا نظامی است. بنابراین یک پیش‌شرط مهم برای دستیابی به سازش می‌توانند

*. Compromise.

بن‌بست نظامی* باشد، یعنی شرایطی که در آن هر دو طرف فاقد منافع یا اراده لازم برای غلبه بر طرف مخالف یا تسلیم‌کردن او از راه زور هستند.[۲۳] متأسفانه بسیاری از حکومتها مسائل بین‌المللی را بدان سبب به وجود نمی‌آورند تا در مورد آنها به سازش برسند و در آغاز بر این اعتقادند که هیچ هدفی کمتر از «پیروزی» تام، با شرف ملی، برخی اصول ایدئولوژیک یا «وظیفه مقدس»** منطبق نیست. بنابراین تنها به دنبال یک رویارویی طولانی و مصیبت‌بار نظامی، مانند جنگهای کره و ویتنام، ممکن است حالت بن‌بست پیش آید. در هر یک از این موارد، هیچ‌یک از طرفها پیش از به وجودآمدن بن‌بست نظامی تمایلی جدی به گفت‌وگو درباره یک راه‌حل نداشتند. تا زمانی که یکی از طرفها معتقد است که می‌تواند به اهدافش ـ حتی اگر به سبب مقاومت شدید اندکی تغییر یافته باشد ـ دست یابد، احتمال یافتن راه‌حل وجود ندارد. از این‌رو، انتظار پیروزی احتمالی، همانند سوءظن و عدم اعتماد، محدودیت ارتباطات و «اوج‌گیری مسئله» مانعی جدی فرا راه رسیدن به سازش به‌شمار می‌آید.

توسل به رأی***

توسل به رأی نتیجه پیچیده سازش قبلی است و به موجب آن متخاصمین درباره راه‌حلی توافق می‌کنند که از طریق روشهای غیر چانه‌زنی به دست می‌آید. رأی هر تصمیم الزام‌آوری است که شخص ثالث مستقلی (مانند دادگاه) می‌گیرد یا براساس معیاری خاص (مانند قاعده اکثریت) اتخاذ می‌گردد و طبق آن شرایط ماهوی راه‌حل تعیین می‌شود. البته اکثر اصلاحات با توسل به رأی حل نمی‌شوند زیرا از لحاظ آیین‌کار صدور رأی مستلزم رهاساختن چانه‌زنی و

---

*. Military Stalemate.

23. George Modelski, "International Settlement of Internal War", in *International Aspects of Civil Strife*, ed. James N. Rosenau (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1964), pp. 141-43.

**. Sacred Trust.

***. Award.

همین‌طوز متضمن تمایل طرفها به حل موضوع برمبنای برخی معیارهای بی‌طرفانه، چون قانون، است که طبق آن تنها می‌تواند یک برنده و یا بازنده وجود داشته باشد. اگر یکی از طرفها فقط شانس اندکی داشته باشد که به یک تصمیم مطلوب خوددست یابد، احتمالاً از قبول چنین معیاری سرباز می‌زند، خصوصاً هنگامی که دریابد امکان دستیابی به شرایط مطلوبتر از راه سازش مبتنی بر چانه‌زنی بیشتر است. ازسوی دیگر، اگر در یک اختلاف حالت بن‌بست پیش آید هر دو طرف به طرف ثالثی اعتماد کرده و از آن انتظار رأی منصفانه‌ای داشته باشند، ممکن است در پاره‌ای موضوعات به قبول تصمیم بی‌طرفانه مراجع قضایی رسمی ترغیب شوند.

به هرحال، الزامی وجود ندارد که یک راه‌حل مبتنی بر رأی، با توسل به مراجع قضایی به دست آید. تا زمانی که هر دو طرف یک معیار خارجی یا بی‌طرفانه را به‌عنوان راه‌حل می‌پذیرند، نتیجه می‌تواند رأی خوانده شود، حتی اگر نهادی غیرقضایی آن را صادر کرده باشد. همه‌پرسی برای تعیین اینکه یک سرزمین یا جمعیت مورد اختلاف به کدام طرف تعلق دارد، تدبیری بی‌طرفانه است که گاه برای حل مناقشات و اختلافات بین‌المللی به کار می‌رود.

راه‌حل انفعالی*

اختلافات بین‌المللی اغلب هیچ‌گونه نتیجه رسمی (به صورت بازداشتن، انصراف، سازش، غلبه یا رأی) ندارند، بلکه برای مدتی طولانی باقی می‌مانند تا زمانی که طرفها به‌طور ضمنی وضع موجود جدید را تاحدودی مشروع بدانند. به نظر کوئینسی رایت اکثر اختلافات بین‌المللی بر اثر کهنه‌شدن حل شده‌اند.[۲۴] یعنی هر دو طرف می‌آموزند که برای مدتی طولانی با یک وضعیت بسازند؛ حتی اگر مواضع رسمی آنها با یکدیگر سازگار نباشد. حکومتهای درگیر بتدریج تعهدات خود در قبال اهداف موردنظر را تا جایی تقلیل می‌دهند که تصور نمی‌رود

---

*. Passive Settlement.

24. Wright, *A Study of War*, pp. 1256-57.

مبادرت به هرگونه اقدام نظامی آشکار ارزشی داشته باشد. هر چند تقریباً غیرممکن است بتوان تشخیص داد که یک اختلاف چه هنگام کهنه‌شده تلقی می‌گردد. پاره‌ای از اختلافات ارضی پس از جنگ دوم، که اتحاد شوروی و ایالات متحده در آنها درگیر بودند- مانند وحدت مجدد دو آلمان و دو کره، دیوار برلن و مانند آنها- گرچه حل نشده‌اند، اما با قبول تدریجی موقعیتهای جدید به جای توافقها یا راه‌حلهای رسمی، کنار گذاشته شده‌اند.* البته این نتایج هرگز نمی‌توانند خیلی مطمئن باشند، اما از آنجا که در بسیاری از اختلافات اخیر بدین‌سان رفتار شده است، گفته می‌شود که گاه آرامترین شیوه حل اختلاف روشی است که طبق آن هردو طرف می‌آموزند با مسائل مشترکشان بسازند تا آنجا که هیچ‌یک از آنها به تحمیل راه‌حل مبتنی بر زور اغوا نشوند.

هر اختلاف به یکی از این شش نتیجه می‌انجامد. برخی از این نتایج، مانند سازش و رأی معمولاً از طریق مذاکره، میانجیگری یا قضاوت و توافقهای رسمی به دست می‌آیند، در حالی‌که بقیه مانند انصراف و راه‌حل انفعالی به از خودگذشتگی یکجانبه یا ترک فعل دوجانبه نیاز دارند. موارد اخیر نیازی به انجام مذاکره یا عقد معاهده ندارند، مع‌هذا آنها به اندازه تسلیم یا توافقهای رسمی، برای فرونشاندن اختلافات و بحرانها مورد استفاده قرار می‌گیرند. با ملاحظه ۹۷ اختلاف اشاره‌شده در مطالعه حاضر، موارد دستیابی به این شش نوع نتیجه چه تعداد بودند؟

نتایج اختلافات بین‌المللی ۱۹۸۶-۱۹۱۹

ارقام جدول ۱۵-۴ وجود تفاوتهای قابل‌ملاحظه در نتایج اختلافات بین‌المللی طی دو دوره را آشکار می‌سازد. دوره بین دو جنگ که طی آن تهاجم آلمان نازی، ایتالیا، شوروی و ژاپن برای توسعه ارضی واقع شد نشان می‌دهد که درصد زیادی (یعنی ۴۲ درصد) از اختلافات در نهایت با غلبه توأم با خشونت فیصله یافتند. در این زمینه رقم مربوط به دوران پس از جنگ دوم ۲۵ درصد است. گرچه طی چند سال گذشته شاهد اقدامات نظامی قابل ملاحظه‌ای، همچون

---

* وحدت آلمان بعد از فروپاشی بلوک سوسیالیستی و از میان‌رفتن دوران جنگ سرد در سال ۱۹۹۰ تحقق‌یافت. دیوار برلن نیز در جریان فروپاشی بلوک سوسیالیستی از میان برداشته شد.

تهاجم شوروی به چکسلواکی در سال ۱۹۶۸، تهاجم موفقیت‌آمیز ترکیه به قبرس در سال ۱۹۷۴، پیروزی ویتنام شمالی بر ویتنام جنوبی در سال ۱۹۷۵ و غلبه ویتنام بر کامبوج در سال ۱۹۷۹بوده‌ایم.

همچنین نکته جالب توجه آن است که نتیجه ۲۱ درصد از اختلافات ایجادشده در فاصله دو جنگ توسل به رأی بوده است. این رقم استفاده گسترده از همه‌پرسی برای حل‌وفصل مسائل ارضی در اروپای شرقی را منعکس می‌سازد. قطع‌نظر از تعداد کمتر تصرفات ارضی پس از ۱۹۴۵، ارقام قابل ذکر در دوران پس از جنگ دوم به اختلافاتی مربوط می‌شوند که از طریق راه‌حل انفعالی و چشمپوشی داوطلبانه فیصله یافتند، اختلافاتی که هرگز به توافق رسمی منجر نشده‌اند. اگر دسته‌های اشاره‌شده در جدول ۱۵ ـ ۵ را تنها در دو نوع نتیجه، یعنی «قهرآمیز» و «مسالمت‌آمیز» طبقه‌بندی کنیم، خصوصیت نسبتاً مسالمت‌آمیزتر جهان پس از جنگ دوم نمایان می‌گردد. در دوران بین دو جنگ تقریباً دوسوم تمام نتایج اختلافات، قهرآمیز بودند. با ملاحظه کل دوره ۶۷ ساله، اندکی بیش از نصف ۹۷ اختلاف با شکست ـ نظامی یا غیرنظامی ـ یکی از طرفها خاتمه یافته‌اند.

جدول ۱۵ ـ ۴: نتایج اختلافات بین‌المللی ۱۹۸۶ ـ ۱۹۱۹

نتیجه	۱۹۱۹-۱۹۳۹ درصد از ۳۸ اختلاف	۱۹۴۵-۱۹۸۶ درصد از ۵۹ اختلاف	درصد از ۹۷ اختلاف
غلبه	۴۲	۲۵	۳۲
تسلیم اجباری، بازداشتن	۲۱	۱۷	۱۹
سازش	۱۳	۲۴	۲۰
توسل به رأی	۲۱	۷	۱۲
راه‌حل انفعالی	-	۸	۴
چشمپوشی انصراف	۳	۱۷	۱۱
اختلافات حل‌نشده	-	۳	۲
کل	۱۰۰	۱۰۱	۱۰۰

جدول ۱۵ـ۵: نتایج قهرآمیز و مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی ۱۹۸۶ـ ۱۹۱۹

	۱۹۳۹ـ۱۹۱۹	۱۹۸۶ـ۱۹۴۵	
نتیجه	درصد از ۳۸ اختلاف	درصد از ۵۹ اختلاف	درصد از ۹۷ اختلاف
غلبه؛ تسلیم‌اجباری؛ بازداشتن	۶۳	۴۲	۵۱
سازش، توسل به رأی؛ چشمپوشی انصراف؛راه‌حل انفعالی،اختلافات‌حل‌نشده	۳۷	۵۸	۴۹
کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

نهادها و روشهای حل اختلافات بین‌المللی

غلبه، تسلیم اجباری، و بازداشتن نتایجی هستند که معمولاً با استفاده از ابزارهای قهرآمیز به دست می‌آیند. دیپلماتها ممکن است برای رفع بحران با یکدیگر ملاقات کنند یا در پایان جنگ معاهدات صلح را تنظیم نمایند، اما نتایج نهایی این اختلافات معمولاً براساس تهدید به زور یا استفاده عملی از آن، و نه مذاکرات رسمی، تعیین می‌شود. رسیدن به راه‌حلهایی چون چشمپوشی داوطلبانه، انصراف و در پیش‌گرفتن رفتار انفعالی نیز معمولاً از طریق سیاستهای یکجانبه و وسایلی به جز مذاکرات رسمی صورت می‌گیرد. نتیجتاً به هنگام بحث پیرامون حل اختلاف در بقیه این فصل، توجه خود را به روشهایی معطوف می‌داریم که عمدتاً با سازش و توسل به رأی پیوند دارند.

برای فراهم کردن ترتیبات سازش و توسل به رأی سه روش اصلی وجود دارد: ۱. مذاکره دو یا چندجانبه میان طرفهای مستقیماً درگیر در اختلاف، ۲. میانجیگری، که در آن طرف ثالثی بدون داشتن هیچ‌گونه نفع مستقیم در زمینه موضوعی مورد اختلاف، در روندهای چانه‌زنی دخالت می‌کند، و ۳. قضاوت، که در آن طرف ثالث مستقلی راه‌حلی را براساس نوعی رأی مشخص می‌کند.

مذاکرات طرفها

مذاکره مستقیم میان طرفهای متخاصم، به اندازه خود اختلاف در میان جوامع سازمان‌یافته قدمت دارد. در حالی‌که خصوصیات جنگ و دیگر جنبه‌های روابط بین‌المللی طی سده‌های متمادی شدیداً تغییر یافته، اما فنون چانه‌زنی دیپلماتیک اساساً تفاوتی نکرده است. مذاکره دوجانبه میان فرستادگان ویژه یا دیپلماتهای حرفه‌ای، قاعده‌ای تاریخی بوده. اما از آنجا که در بسیاری از اختلافات بیش از دو طرف درگیرند، کنفرانسهای چندجانبه نیز در مقیاس گسترده مورد استفاده قرارگرفته است. طفره‌رفتنها و تاکتیکهای مربوط به چانه‌زنی که دیپلماتها یا سران دولتها در مذاکرات مستقیم به‌کار برده‌اند آنچنان زیاد و متنوع هستند که نمی‌توان هیچ‌یک از آنها را به‌عنوان ابزاری بویژه مؤثر برای دستیابی به یک راه‌حل، مشخص ساخت.

روند چانه‌زنی ماهیتاً متضمن ایجاد تعهداتی در قبال مواضع اساسی، تعیین زمینه‌هایی که می‌توان در چارچوب آن امتیاز داد، توسل به وعده و وعیدهای معتبر (حتی اگر توخالی باشد) و حفظ شکیبایی است. به هرحال شرط لازم، و نه کافی، موفقیت در هر مذاکره وجود نفعی مشترک برای متخاصمین در اجتناب از خشونت یا، اگر خشونت هنوز ادامه دارد، پایان دادن به آن است. بدون وجود این حداقل نفع مشترک امکان هیچ نوع سازشی وجود ندارد. اگر مذاکرات بدون وجود چنین نفع مشترکی آغاز گردد، هدف از آن تنها می‌تواند فریب‌دادن طرف مقابل، دفع‌الوقت یا تبلیغات باشد. بنابراین نباید پنداشت که هدف تمامی مذاکرات دستیابی به نوعی توافق است.[۲۵]

مطالب بسیاری درخصوص نظریه، مفروضات و رویه‌های چانه‌زنی دیپلماتیک دو یا چندجانبه نگاشته شده است. استراتژی‌ها و تاکتیکهای چانه‌زنی گوناگون و پیچیده‌اند، اما مطالعات موردی و تجارب به دست‌آمده در نمونه‌های تحت کنترل، شرایطی را نشان می‌دهند که برای فراهم‌آوردن ترتیبات سازش سودمندند. این یافته‌ها برای مثال نشان می‌دهند که احتمال

25. Fred C. Iklé, *How Nations Negotiate* (New York: Harper& Row, 1964).

نتیجه بخش‌بودن سازش یا مذاکره در شرایط زیر بیشتر است.

۱. موضوعات یا اهداف مورد اختلاف به جای اینکه مبهم یا نمادین باشند، مشخص بوده و دقیقاً تعریف شوند.

۲. طرفها از توسل به تهدید اجتناب ورزند.

۳. دولتهای درگیر در اختلاف، در روابط کلی خود منافع مشترک زیادی دیگری داشته‌باشند.

۴. موضوعات به‌گونه‌ای مشخص شوند که بتوان برای هر دو طرف منافعی در نظر گرفت یا پاداش به هر دو طرف از طریق همکاری افزایش یابد.

۵. دست‌کم در مذاکرات مربوط به خلع سلاح، طرفها از لحاظ نظامی برابر باشند.

۶. قبلاً مذاکرات مشابهی به سازش منجر شده باشد.[۲۶]

میانجیگری*

یکی از نتایج بالقوه اختلاف بین‌المللی «سرایت» خشونت میان دو یا چند طرف به سرزمین یا زمینه‌های موضوعی مربوط به طرفهای ثالث است. می‌توان تصور کرد که در هزاران سال قبل، توزیع جمعیت آنچنان پراکنده بود که اختلاف خشونت‌بار میان دو قبیله، دو جامعه روستایی یا دو دولت ـ شهر، اثر اندکی بر مناطق اطراف داشت. هر چند مدارک مردم‌شناسی و تاریخی نشان می‌دهند که حتی در نظامهای سیاسی ابتدایی نیز میانجیگری طرفهای ثالث، به‌عنوان وسیله جلوگیری از درگیرشدن طرفهای دیگر در اختلاف، اغلب مورد استفاده بوده است. در چین، هند، یونان و مناطق دیگر در دوران باستان، حکومتها عموماً پذیرفته بودند که

---

۲۶. بسیاری از این یافته‌ها در اثر زیر خلاصه شده‌اند:
Jack Sawyer and Harold Guetzkow, "Bargaining and Negotiations in International Relations", in *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, ed. Herbert C. Kelman (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965), pp. 464-520.

*. Mediation.

محدودنگهداشتن افزایش خشونت در میان جوامع متحارب به نفعشان است. برخی جوامع با تنظیم قواعدی درخصوص بی‌طرفی به مقابله با این مسئله پرداختند. دیگر جوامع، مانند یونانیان، روشهایی را برای میانجیگری و داوری به وجود آوردند که براساس آن مقامی مهم از یک دولت ـ شهر که در اختلاف درگیر نبود، نمایندگانی را از جوامع متحارب فرا می‌خواند و با آنان تا رسیدن به نوعی راه‌حل به چانه‌زنی می‌پرداخت.[۲۷]

در محیط تاریخی اروپایی تلاش برای نهادی‌کردن روشهای دخالت‌دادن طرفهای ثالث در بحرانها و اختلافات به‌طور پراکنده صورت گرفته است. پیش از پدیدارشدن دولتهای ملی، یعنی آن هنگام که اروپا به صورت مجموعه‌ای از دوک‌نشینها، شهرهای آزاد، دولت ـ شهرها، پادشاهی‌های جاه‌طلب و ایالات نیمه مستقل بود، امکان میانجیگری اغلب وجود داشت و گاه پاپ نیز به این کار می‌پرداخت. در اواخر سده هفدهم، دولتهای واقع در نظام بین‌المللی اروپایی تاحدی استقلال یافته بودند و براساس دکترینهای حقوقی حاکمیت، در امور داخلی و روابط خارجی خود هیچ مقام بالاتری را به رسمیت نمی‌شناختند. حقوق بین‌الملل در این دوران زور را ابزاری مشروع برای دستیابی به اهداف دولت یا دفاع از آنها تلقی می‌کرد و بنابراین، هیچ دولت برخوردار از حاکمیت نمی‌پذیرفت که طرف ثالثی حق مداخله دیپلماتیک در یک بحران یا جنگ را داشته باشد. تنها مانع در مقابل کشیده‌شدن طرفهای بیشتری به بحران یا جنگ همانا حقوق و وظایف خاص دولتهای بی‌طرف بود.

طی سده نوزدهم تعدادی از دولتها معاهداتی منعقد ساختند که در آنها توسل به داوری برای حل مناقشات پیش‌بینی شده بود و تقریباً ۳۰۰ مناقشه بین‌المللی بی‌اهمیت از طریق رسیدگی‌های داوری ویژه حل شدند. در نیمه دوم این قرن، تاحدی به خاطر تأثیر داوری موفقیت‌آمیز در اختلاف میان ایالات متحده و بریتانیای کبیر که در شرف تبدیل‌شدن به برخورد

---

27. Coleman Phillipson, *The International Law and Custom of Ancient Greece* (London: Macmillan, 1911).

بود (دعوای آلاباما ۱۸۷۱)، تعدادی از گروههای خصوصی برای ایجاد مؤسسات بین‌المللی جهت رسیدگی به اختلافات و مناقشات به بحث پرداختند. آنها استدلال می‌کردند که تأسیس یک دیوان دائمی بین‌المللی دارای قدرت اجرایی، به کمک تحدید تسلیحات عصر جدیدی از صلح را به وجود می‌آورد. سرانجام این احساسات برخی از حکومتها را تحت تأثیر قرار داد، به‌طوری که با اکراه کنفرانسهایی را در سالهای ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷ جهت بررسی طرحهایی در مورد این مؤسسات، در لاهه تشکیل دادند. تنها دستاورد مهم نخستین کنفرانس، انعقاد «پیمان عمومی حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافهای بین‌المللی»* (اصلاح‌شده در سال ۱۹۰۷) بود که سرانجام تقریباً ۵۰ دولت به آن ملحق شدند. نمایندگان دولتها همچنین مقاوله‌نامه مربوط به تأسیس دیوان دائمی داوری** را تنظیم کردند که نه دیوان بود و نه دائمی، بلکه تنها فهرستی از داوران (منصوب اعضای مقاوله‌نامه) بود که دولتهای طرف اختلاف می‌توانستند از میان آنان جهت تصمیم‌گیری در موضوعی خاص انتخاب به عمل آورند. این مقاوله‌نامه همچنین آیین رسیدگی مشترکی را برای تمام موارد داوری تعیین می‌کرد. اگرچه ماده ۳۸ پیمان عمومی از امضاکنندگان مصرانه می‌خواست که از داوری برای «مسائل دارای ماهیت حقوقی... خصوصاً در تفسیر یا اجرای مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی» استفاده کنند، همین سند در عین حال دولتها را از ارجاع اختلافات یا مناقشات متضمن مسائل مربوط به «شرف ملی» یا منافع «حیاتی» به داوری معاف می‌داشت. تصمیم‌گیری در این خصوص که کدام یک از وضعیتها به «شرف ملی» مربوط می‌شود، برعهده خود این دولتها گذاشته شده بود. بنابراین، ترتیبات مزبور فقط مبنای ضعیفی را برای صلاحیت دادگاه به وجود آورد و نتوانست برای اجرای همان معدود مواردی هم که برای تصمیم‌گیری‌ها ارجاع می‌شد، وسایلی در اختیار آن قرار دهد. همانند امروز، ارجاع دعاوی به داوری بر اصل اراده اصحاب دعوی مبتنی بود.

---

*. General Act for the Pacific Settlement of International Disputes.

**. Permanent Court of Arbitration.

پر اثرترین ابداع در زمینه روشهای فیصله مسالمت‌آمیز اختلافات و همین‌طور مناقشات بین‌المللی، تأسیس جامعه ملل در سال ۱۹۱۹ بود. این اصل جدید و مهم در میثاق وجود داشت که جامعه بین‌المللی نه تنها حق بلکه وظیفه دارد در اختلافات بین‌المللی دخالت کند و طرفهای یک اختلاف یا مناقشه نیز متعهدند اختلافاتشان را به یکی از شیوه‌های مسالمت‌آمیز حل کنند، شیوه‌هایی که مذاکرات دوجانبه تا ارجاع دعوی به دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی* را دربر می‌گرفت. مسئولیت اولیه توصیه راه‌حل برای مناقشات و اختلافات به شورای جامعه سپرده شده بود. این شورا از برخی قدرتهای بزرگ به اضافه دیگر اعضای انتخابی تشکیل می‌شد. تعداد دولتهای منتخب از شش دولت در سال ۱۹۲۲ به یازده دولت در سال ۱۹۳۶ افزایش یافت. طبق ماده ۱۳ میثاق، که روشهای قضایی یا داوری را پیش‌بینی می‌کرد، اعضا تعهد کرده بودند که در مخالفت با تصمیمات یا آرای محاکم بین‌المللی به زور متوسل نشوند. در کمک به جلوگیری از عدم اجرای چنین تصمیماتی، ماده ۱۶ میثاق به شورا اختیار می‌داد که دستور اعمال مجازاتهای اقتصادی و نظامی را صادر کند. به موجب ماده ۱۵، شورا مجاز بود هر مسئله‌ای را که نزد آن مطرح می‌شد، حتی اگر یک طرف صلاحیت جامعه را نمی‌پذیرفت، مورد بررسی قرار داده و به محض طرح دعوی نزد شورا، رکن مزبور می‌توانست بکوشد با استفاده از هر یک از روشهای موردنظرش راه‌حلی را بیابد. در عمل شورا روشهای گوناگونی، چون میانجیگری (که اغلب از طرف رئیس شورا انجام می‌شد) کمیسیونهای تحقیق و کمیسیونهای سازش را مورد استفاده قرار داد. در یک مورد (یعنی اختلاف میان لهستان و لیتوانی در سال ۱۹۲۱ بر سر شهر ویلنا) درصدد برآمد نیرویی بین‌المللی را جهت جداسازی رزمندگان و ترتیب‌دادن یک آتش‌بس، به صحنه مخاصمات اعزام دارد. در موارد دیگر جامعه ملل بر همه‌پرسی‌هایی نظارت می‌کرد که جهت تعیین تکلیف دعاوی اراضی به عمل می‌آمدند. اگر شورا نمی‌توانست از طریق این روشها، به

---

*. Permanent Court of International Justice (PCIJ)

راه‌حلی دست یابد، مجاز بود قطعنامه‌ای* ارائه دهد که در آن شرایط حل اختلاف توصیه می‌شد. اگر شورا بدون حق رأی طرفهای اختلاف یا مناقشه این قطعنامه را به اتفاق آراء تصویب می‌کرد، هیچ‌یک از اعضای جامعه ملل نمی‌توانست علیه طرفی که این قطعنامه را به اجرا می‌گذاشت، زور به کار برد، زیرا با چنین اقدامی، مجازاتهای اقتصادی و نظامی در مورد آن عضو اعمال می‌شد. اما اگر شورا نمی‌توانست قطعنامه و توصیه‌های مندرج در آن را به اتفاق آرا تصویب کند، طرفهای اختلاف مختار بودند در آنچه مایل‌اند انجام دهند، به شرط آنکه برای یک دوره سه ماهه پس از رأی‌گیری در مورد قطعنامه به جنگ مبادرت نمی‌ورزیدند.

طبق ماده ۱۶ میثاق پیش‌بینی شده بود که اگر یکی از اعضای جامعه برخلاف تعهداتش مواد ۱۲، ۱۳ یا ۱۵ به جنگ متوسل می‌شد، مجازاتهایی به‌طور خودکار در مورد آن عضو به اجرا گذاشته شود. در این صورت همه اعضای جامعه می‌بایست کاربرد زور در نقض این مواد را حمله‌ای علیه خودشان تلقی می‌کردند. در حالی که مواد مربوط به مجازاتهای اقتصادی و نظامی به منظور جلوگیری از تجاوز و تضمین رعایت تمامی تصمیمات یا طرحهای فیصله اختلاف- که از میان روشهای گوناگون به آنها دست می‌یافتند- تنظیم شده بودند، تاریخچه فعالیت جامعه ملل در زمینه اجرای این تعهدات مأیوس‌کننده بود. در سال ۱۹۲۱ سه دولت اسکاندیناویایی** طرح قطعنامه‌ای را ارائه دادند که در آن پیشنهاد شده بود و در صورت نقض میثاق، به جای شورا، هر عضو جامعه خود باید تصمیم بگیرد؛ در سال ۱۹۲۳ حکومت کانادا طرح قطعنامه‌ای را تسلیم کرد که در آن برای هر عضو اختیارات بیشتری در زمینه تصمیم‌گیری درخصوص این امر که آیا تجاوزی واقع شده است یا نه و آیا باید مجازاتها را به اجرا گذاشت یا نه، در نظر گرفته شده بود. گرچه این قطعنامه تنها به خاطر رأی مخالف ایران به تصویب نرسید، اما به وضوح نشان می‌داد که اکثریت عظیمی از دولتها آماده نبودند به شورا اختیار دهند دستور مجازاتهایی را صادر

---

* مصوبات شورای جامعه ملل Report نام داشت.

** منظور سه دولت سوئد، نروژ و فنلاند است.

کند یا حتی تصمیم بگیرد که عمل تجاوزکارانه‌ای رخ داده است یا نه. در این صورت شورای جامعه از همه اختیاراتش طبق میثاق برای به‌عمل‌آوردن اقداماتی براساس این اختیارات محروم می‌شد. در فاصله سالهای ۱۹۳۳ تا ۱۹۳۹ حکومتهای اروپایی بکرّات ابراز داشتند که به جای شورای جامعه، خود باید کلیه تصمیمات نهایی را برای تحقق تلاشهای جامعه در زمینه حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات و امنیت‌دسته‌جمعی اتخاذ کنند. جامعه‌ملل در ارائه روشهای انعطاف‌پذیر جهت کمک به دستیابی به توافق در مناقشات و اختلافات دولتهای کوچک نقش برجسته‌ای داشت، اما آن زمان که می‌بایست اقداماتی در برابر تجاوزات قدرتهای بزرگ صورت گیرد، فاقد هرگونه اختیاری بود.

در منشور ملل متحد نیز مقرراتی درخصوص استفاده از روشهای گوناگون برای بررسی مناقشات و اختلافات وضع شده است. فصل ششم منشور تحت عنوان «حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات» (مواد ۳۳ تا ۳۸) «طرفهای یک اختلاف یا مناقشه را که احتمال دارد... صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره اندازد» ملزم می‌سازد آن را براساس روشهای حل‌وفصل مسالمت‌آمیز، اعم از مذکره، تحقیق، میانجیگری، سازش، داوری، رسیدگی قضایی و توسل به مؤسسات منطقه‌ای یا هر روش دیگری به انتخاب خود، حل کنند. طبق ماده ۲ منشور، حتی اگر روشهای مورد بحث با شکست روبه‌رو شوند، اعضا از کاربرد زور منع شده‌اند. در منشور این فرض وجود ندارد که سازمان ملل متحد در اکثر موارد مربوط به تهدید علیه صلح یا نقض صلح باید دخالت کند یا دخالت می‌کند، گرچه ماده ۳۷ مقرر می‌دارد اختلافات یا مناقشاتی که خارج از چارچوب ملل متحد حل نشده‌اند، نهایتاً باید به شورای امنیت ارجاع داده شوند. هر طرفی، اعم از اینکه عضو سازمان ملل متحد باشد یا نباشد، می‌تواند مسئله را به این سازمان محول نماید، مجمع عمومی می‌تواند هر وضعیت خطرناک را به اطلاع شورای امنیت برساند و طبق ماده ۹۹ دبیرکل نیز می‌تواند توجه شورای امنیت را به مسائلی که به عقیده او ممکن است صلح را به مخاطره افکنند، جلب کند. شورای امنیت به اختیار خود می‌تواند در صورت موافقت پنج

عضو دائمی، هر وضعیتی را بررسی نماید (ماده ۳۲) و در هر زمان «روشها یا ترتیبهای مناسب حل اختلاف را» توصیه کند (ماده ۳۶). به هرحال، هر اقدامی که در چارچوب فصل ششم انجام می‌گیرد، از جمله اعزام میانجی یا کمیسیون تحقیق، فقط جنبه توصیه داشته و تنها می‌تواند براساس رضایت دولتهای مستقیماً درگیر در اختلاف یا مناقشه، صورت گیرد.

به هرحال، اگر شورای امنیت از قبل وجود تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوز را احراز کرده باشد، فصل هفتم منشور به شورا اختیارات اجرایی می‌دهد. اگر شورای امنیت، همانند بحران سال ۱۹۶۰ کنگو، به چنین نتیجه‌ای برسد، می‌تواند به طرفهای اختلاف و کلیه دولتهای عضو دستور دهد که «اقدامات موقتی» مقرر در ماده ۴۰، مانند آتش‌بس یا دستور منع مداخله دولتهای ثالث، را بپذیرند. طبق ماده ۴۱ شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد که برای اجرای تصمیماتش مبادرت به چه اقداماتی که متضمن کاربرد نیروی مسلح نباشد لازم است، و می‌تواند از اعضای سازمان ملل متحد بخواهد که چنین اقداماتی را به عمل آورند. این اقدامات ممکن است متوقف‌ساختن تمام یا بخشی از روابط اقتصادی، یعنی تحریم و محاصره، را شامل شود. اگر این اقدامات به‌عنوان وسیله‌ای برای متوقف‌ساختن تجاوز یا فراهم‌آوردن امکانات اجرای اقدامات موقتی به‌عمل آمده طبق ماده ۴۰، کافی تشخیص داده نشوند، شورای امنیت می‌تواند زور به‌کار برد. براساس ماده ۴۳، که هیچ‌گاه به اجرا درنیامد، اعضای سازمان ملل متحد باید برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، نیروی مسلح، کمک و تسهیلات، از جمله حق عبور لازم را بنا به درخواست شورای امنیت در اختیار آن قرار دهند.

نیروهای مزبور را نباید باگروههای بین‌المللی پاسدار صلح که برای برخوردهای سوئز، کنگو، قبرس و خاورمیانه تشکیل شدند، اشتباه گرفت. نیروهای اخیر عمدتاً برای به‌اجراگذاشتن آتش‌بس، جداسازی رزمندگان، نظارت بر عقب‌نشینی نیروها و پاسداری از مرزها تشکیل شدند. آنها نیروهای رزمنده، بدین معنی که وظیفه‌شان متوقف‌ساختن تجاوز باشد، تلقی نمی‌شوند.

فعالیتهای یونف*، یونوک**، یونفیسیپ*** و نیروهای خاورمیانه طبق فصل ششم منشور که به حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات می‌پردازد، صورت گرفته است. این نیروها از واحدهای نظامی کشورهای متعدد تشکیل می‌شوند، دستوری برای درگیرشدن در مخاصمات، جز در حالت دفاع از خود، ندارند و تنها بدان سبب توانسته‌اند انجام وظیفه کنند که طرفهای مستقیماً درگیر در اختلافات حضور آنها را نپذیرفته‌اند. بدون وجود چنین رضایتی ـ که مبنای تمام اقدامات و تصمیمات متخذه براساس فصل ششم به‌شمار می‌آید ـ نیروهای پاسدار صلح قادر به فعالیت نیستند. به هرحال، برعهده سازمان ملل متحد است که ارتشی بین‌المللی تشکیل دهد تا بتوان از آن به‌عنوان ابزار نظامی امنیت دسته‌جمعی در پاسخگویی به تجاوز استفاده کرد.

منشور به مجمع عمومی در رسیدگی به اختلافات بین‌المللی فقط نقش ثانوی اعطا می‌کند، گرچه مجمع عمومی می‌تواند در مورد هر وضعیتی به بحث بپردازد، اما تنها هنگامی می‌تواند در مورد روشها و شرایط حل اختلاف توصیه کند که شورای امنیت در حال بررسی آن وضعیت نباشد. به هرحال طبق قطعنامه اتحاد برای صلح**** مورخ ۱۹۵۰، مجمع عمومی برای خود این اختیار را قائل شده است که وجود تهدید علیه صلح یا عمل تجاوز را احراز کند؛ اگر شورای امنیت نتواند به‌علت وتوی اعضای دائمی اقدامی به عمل آورد، مجمع عمومی ممکن است اقدامات مقتضی را به اعضایش توصیه نماید. طبق این قطعنامه بود که نیروهای اضطراری ملل متحد را برای بحران سوئز جهت نظارت بر قطع مخاصمات و حراست از خطوط جداکننده طرحهای متخاصم تشکیل داد. مسئله مجارستان (۱۹۵۶) نیز در مجمع عمومی مورد بررسی قرار گرفت، گرچه اتحاد شوروی هیچ‌گاه توصیه‌های آن را نپذیرفت. در سال ۱۹۶۰ به دنبال از

---

* نیروی اضطراری ملل متحد (مخصوص خاورمیانه) United Nations Emergency Force (UNEP)

** عملیات ملل متحد در کنگو United Nations Operations in the Congo (UNOC)

*** نیروی حافظ صلح ملل متحد در قبرس:

United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus (UNFICYP)

****. Uniting for Peace Resolution.

میان رفتن توافق‌نظر قدرتهای بزرگ در شورای امنیت، مجمع عمومی توانست نقشی اساسی در کنگو ایفا کند. گرچه منشور ملل متحد برخی از شکافهای موجود در میثاق جامعه ملل راپر کرده، اما از آنجا که لازم است پنج عضو دائمی شورای امنیت میان خود به توافق برسند و به خاطر وجود این اصل که اقدامات ملل متحد طبق فصل ششم به رضایت طرفهای اختلاف نیاز دارد، روشهای حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات محدود شده‌اند. در واقع پیش از اینکه شورای امنیت بتواند به‌گونه‌ای مؤثر به یک وضعیت خطرناک یا نقض صلح بپردازد معمولاً دو نوع توافق باید حاصل گردد: با استثناناتی، طرفهای متخاصم باید توافق کنند که اختلافشان را به این رکن ارجاع دهند و سپس پنج عضو دائمی شورا باید درباره روشهای مورد استفاده در تلاش برای برقراری سازش مجدد، به توافق برسند. شورای امنیت می‌تواند درباره هر وضعیتی که توجه‌اش به آن جلب می‌شود به بحث بپردازد، اما هرگونه توصیه یا اقدامی، مانند تشکیل کمیسیونهای تحقیق مشمول وتو می‌گردد.

ذیلاً بررسی خواهد شد که سازمان ملل متحد، تا چه میزان در جلوگیری از اختلاف، هدایت بحران*، و حل اختلاف مؤثر بوده است. به هرحال، قبل از چنین کاری، برخی خدمات و وظایفی را که طرفهای ثالث به‌عنوان میانجی، در کمک به فراهم‌کردن ترتیبات سازش انجام می‌دهند، به تفصیل بیشتری مورد بررسی قرار می‌دهیم.

عموماً پذیرفته شده است که در هر اختلاف اجتماعی، اعم از اینکه میان زن و شوهر، اتحادیه کارگری و مؤسسات صنعتی یا در دولت ملی باشد، ایستارها و الگوهای رفتاری که معمولاً در مرحله بحران بروز می‌کند دقیقاً همانهایی هستند که به احتمال بسیار زیاد به خشونت و از هم پاشیدگی منجر می‌شوند. قبلاً متذکر شدیم که در یک بحران بین‌المللی چگونه ارتباطات تحت فشار قرار می‌گیرد، اقدامات نمادین جانشین مباحثات صریح می‌شوند و برخی ایستارها طرفهای متخاصم را آماده می‌سازد بیش از اندازه در برابر اقدامات یکدیگر واکنش نشان دهند.

*. Crisis Management.

بنابراین مهمترین وظایف طرف ثالث ـ یعنی طرفی که خارج از «زمینه هیجانی»* اختلاف قرار دارد[۲۸] ـ آن است که ارتباطات میان منازعه‌کنندگان را مجدداً برقرار سازد، دوره‌هایی را برای فروکش‌کردن اختلاف به طرفها بقبولاند، شرایط را در محدوده اختلاف بررسی نماید و در صورت لزوم خدمات مختلفی را در اختیار طرفهای اختلاف بگذارد. از نظر چانه‌زنی، مداخله طرف ثالث در یک اختلاف یا بحران می‌تواند راه خروج عملی در اختیار حکومتهایی قرار دهد که مایل‌اند بدون تظاهر به عقب‌نشینی در برابر تهدیدات حریف قدرتمند، به‌گونه‌ای مطلوب خود را از معرکه خارج سازند. در تمامی روابط مبتنی بر اختلاف، فراهم‌کردن ترتیبات برقراری سازش توسط طرف ثالث ممکن است سهلتر از عقب‌نشینی مستقیم در برابر دشمن باشد. سرانجام، طرف ثالث مورد قبول طرفین که هدفش دستیابی به راه‌حلی مبتنی بر سازش است احتمالاً عامل چانه‌زنی قابل اعتمادتری در قیاس با رقیب سنتی تصور می‌شود.

نقش و وظیفه میانجی فوق‌العاده پیچیده است و ابتکارات و استراتژی‌های چانه‌زنی میانجی بسته به مورد شدیداً تفاوت دارد. پادرمیانی** از انتقال پیام طرفها تا شرکت فعال در چانه‌زنی و تلاش برای اعمال فشار بر طرفهای متخاصم جهت قبول پیشنهادهای صلحی که میانجی خود تنظیم کرده است، را دربر می‌گیرد. بنابراین، فعالیتهای طرف ثالث ممکن است با توجه به ابعاد گوناگون، مانند رسمی یا غیررسمی‌بودن میانجیگری، گستردگی منابع مورد استفاده، میزان مستقیم‌بودن نفوذگذاری در چانه‌زنی و شخصیت میانجی تفاوت داشته باشد.[۲۹] فهرست زیر، که خلاصه‌ای از شرح کاملتر اوران یانگ Oran Young است، بعضی از نقشها و وظایفی را نمایان می‌سازد که میانجی‌ها در کمک به از میان‌بردن بحرانها و اختلافات ایفا می‌کنند:

---

*. Emotional Field.

28. Boulding, *Conflict and Defense*, p. 316.

**. Intervention.

29. Young, *The Intermediaries*, p. 31.

۱. اقداماتی که در کمک به طرفهای متخاصم برای آغاز یا ادامه گفتگوهای دوجانبه یا در کمک به اجرای هرگونه توافق قبلی، به عمل می‌آید. در این حالت طرف ثالث خود در چانه‌زنی درگیر نمی‌شود.

الف) «مساعی جمیله»*، این اقدام به روشهایی مربوط می‌شود که از طریق آنها اشخاص ثالث، به انتقال پیام طرفهای متخاصم به‌عنوان مجرای ارتباطی میان آنها عمل می‌کنند. افزون بر این، طرفهای ثالث ممکن است محلهایی را برای تشکیل نشستهای دیپلماتیک رسمی پیشنهاد کنند و از طرفهای متخاصم مصرانه بخواهند که گفت‌وگوهای رسمی را آغاز نمایند.

ب) منبع اطلاعاتی**، این نقش متضمن فراهم‌آوردن اطلاعات تحریف‌نشده مناسب برای طرفهای متخاصم است. یانگ فعالیتهای نماینده سازمان ملل متحد در اردن طی بحران سال ۱۹۵۸، کوششهای کانر کروز اوبراین Canner Cruise O'Brein در کنگو، پیامهای اوتانت در بحران موشکی کوبا به سال ۱۹۶۲ را به‌عنوان مثالهایی نقل می‌کند که در آنها طرف ثالثی توجه طرفهای متخاصم را به اطلاعات و واقعیاتی جلب کرده است که در غیراین صورت ممکن بود آنها را نادیده‌گیرند.

پ) حائل‌شدن***، منظور از این اقدام، که با اعزام سریع «نیروهای ملل متحد برای خاورمیانه» پس از جنگ ۱۹۷۳ اعراب و اسرائیل به نمایش گذاشته شد، قراردادن حائل نظامی در میان نیروهای طرفین، که هنوز از خشونت دست برنداشته‌اند، و همین‌طور نظارت بر عقب‌نشینی نیروهای متخاصم از مناطق مورد اختلاف می‌باشد.

ت) نظارت****، این نوع خدمات هنگامی ارائه می‌گردند که طرفهای اختلاف قبلاً در مورد موافقتنامه ترک مخاصمه یا آتش‌بس مقدماتی مذاکره کرده باشند. در این حالت، طرف ثالث خطوط متارکه را تعیین و از آنها حراست می‌کند، طبق روشهای مقرر به موارد نقض

---

*. Good Offices.

**. Data Source.

***. Interposition.

****. Supervision.

موافقتنامه رسیدگی می‌نماید، و گاه اداره سرزمین مورد اختلاف را برعهده می‌گیرد. تاریخ طولانی تشکیلات ملل متحد برای نظارت بر متارکه در خاورمیانه مثالی در این زمینه به‌شمار می‌آید. کمیسیون جامعه ملل که خلال سالهای ۱۹۳۳ و ۱۹۳۴ ایالت لتیسیا Leticia، مورد اختلاف پرو و کلمبیا، را اداره می‌کرد، نیروی بین‌المللی کمیسیون همه‌پرسی برای سار در سالهای ۱۹۳۴ و ۱۹۳۵ و مقام اجرایی موقت ملل متحد* که طی سالهای ۱۹۶۲ و ۱۹۶۳ در ایریان غربی فعالیت داشت، نمونه‌های دیگری از نظارت و اداره موقت سرزمین مورد اختلاف محسوب می‌شوند.

۲. چانه‌زنی طرف ثالث در مذاکرات میان دو یا چند طرف اختلاف. اما در این وضعیت نقش این نوع خدمات ممکن است همچنین متضمن این وظیفه اصلی باشد که طرف ثالث باید «عناصری از یک حافظ قانونی و یک میانجی ذی‌نفع را در هم آمیزد».[۳۰]

الف) ترغیب**، ترغیب متضمن تلاش برای حفظ تداوم مذاکرات و تشویق طرفهای متخاصم به پیشرفت در مذاکرات می‌باشد. برای مثال، دبیرکل سازمان ملل متحد و کارمندانش اغلب بدین‌منظور در جریان یک بحران وارد شده‌اند که به طرفها عواقب بالقوه خطرناک اقدامات سنجیده را خاطرنشان سازند و بر منافع مشترک و متداخل طرفهای متخاصم تأکید ورزند.

ب) اعلام نظر***، این وظیفه متضمن روشن‌ساختن مسائلی است که اختلاف را احاطه کرده‌اند. به نظر یانگ میانجی‌ها درک خود از مسائل مطرح را اعلام می‌دارند و اصول اساسی، روشها و فنونی را که ممکن است در چانه‌زنی رسمی به کار روند، پیشنهاد می‌کنند. آنان همچنین ممکن است دو طرف را برای دستیابی به توافقی مشترک، دست‌کم در مورد برخی مسائل حساس آماده سازند.

---

*. United Nations Temporary Executive Authority.

30. *Ibid.*, p. 51.

**. Persuation.

***. Enunciation.

پ) تنظیم و ابتکار*، در اینجا میانجی‌ها با کمک به تنظیم منافع مشترک یا متداخل و ارائه پیشنهادهای اساسی ابتکاری برای حل اختلاف، عملاً وارد روند چانه‌زنی می‌شوند. اگر از قبل هیچ‌گونه موضوع یا زمینه‌ای برای جلب‌توجه وجود نداشته باشد، میانجی‌ها می‌توانند با ارائه پیشنهادی چشمگیر آن را به اختیار خود ایجاد کنند.[۳۱] اگر آنان در ارائه یک پیشنهاد به‌عنوان مبنای بحث موفق گردند، در این صورت باید ادامه مذاکرات را حول پیشنهادهای مزبور متمرکز سازند و به طرفهای متخاصم اجازه ندهند بر تقاضاهای یک‌جانبه خود اصرار ورزند. اگرچه تلاشهای جامعه ملل و سازمان ملل متحد در زمینه حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات معمولاً روشهایی برای چانه‌زنی دوجانبه به وجود آورده است، اما این سازمانها، همچنین قطعنامه‌هایی را به تصویب رسانده‌اند که در آنها اصولی مقرر شده که می‌بایست مبنای توافق نهایی قرار گیرد (برای مثال، قطعنامه‌های سال ۱۹۶۷ شورای امنیت که اصول برقراری صلح میان اسرائیل و دولتهای عربی را تنظیم می‌کند) یا سازمانهای مزبور پیشنهادهای صلحی را در چارچوب انجام ملاقاتهای خصوصی با حضور میانجی ارائه داده‌اند (مانند پیشنهادهای سال ۱۹۷۱ گونار یارینگ Gunnar Jarring برای حل اختلافات خاورمیانه). در موارد معدودی، مانند رسیدگی به اختلافات مرزی یونان و بلغارستان در سال ۱۹۲۵، میانجی-که در این مثال شورای جامعه و کمیسیون تحقیق بود- در قیاس با دو کشور کوچک درگیر در اختلاف، از چنان موضع دیپلماتیک و اخلاقی نیرومند برخوردار بود که توانست فشار زیادی بر بازیگران اصلی برای قبول شرایط حل اختلاف وارد آورد.

ت) مشارکت**، آخرین مثالی که در بالا ذکر شد نشان می‌دهد که گاه میانجی‌ها عملاً به صورت یکی از طرفهای عمده چانه‌زنی درمی‌آیند. آنان نه‌تنها زمینه‌های منافع متداخل را مشخص می‌سازند، کلیشه‌ها و تصورات مبتنی‌بر اطلاعات نادرست را از میان می‌برند و

*. Elaboration and Initiation.

31. Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1969), pp. 143-44.

**. Participation.

طرحها و پیشنهادهایی را ارائه می‌دهند تا مباحثات حول آن انجام گیرد، بلکه همچنین تلاشهایی برای جلب موافقت طرفها با پیشنهادهای مزبور، به‌عمل می‌آورند. در این مرحله چانه‌زنی به صورت سه طرفه درمی‌آید و در موارد معدودی نیز میانجی بر جریان مذاکرات مسلط می‌شود. در متارکه‌های سال ۱۹۴۸ مربوط به فلسطین با میانجیگری ملل متحد، حل مسائل ایریان غربی و ماجرای طولانی و مغشوش کنگو، طرفهای ثالثی درگیر بودند که فعالانه در مذاکرات شرکت می‌جستند و بر بازیگران اصلی جهت قبول پیشنهادهای ملل متحد فشار قابل ملاحظه‌ای وارد می‌آوردند.

موارد اشاره شده تنها برخی از نقشها و وظایفی هستند که میانجی‌ها می‌توانند در وضعیتهای بحرانی ایفا کنند. میزان «دخالت» طرفهای ثالث در یک اختلاف بستگی به متغیرهای متعددی دارد که هیچ‌یک به تنهایی نمی‌توانند موفقیت یا شکست را توضیح دهند. از آنجا که روشهای حل‌وفصل مسالمت‌آمیز در سازمانهای بین‌المللی کنونی بر اصل اختیاری‌بودن* مبتنی است- یعنی هر دو طرف اختلاف باید نقش و وظایف طرف ثالث را بپذیرند- در واقع بازیگران اصلی خود با تأثیرپذیری و ابراز تمایل به تحت نفوذ قرارگرفتن، موفقیت طرف ثالث را در نهایت مشخص خواهند ساخت. به نظر نمی‌رسد که قدرت ارتباط ویژه‌ای با تلاشهای میانجیگرانه داشته باشد. دولتهای کوچک و همین‌طور بزرگ ابتکارات طرفهای ثالث را رد کرده‌اند. مثال برجسته آن عدم تمایل اسرائیل و سوریه به قبول برخی از فرمولهای پیشنهادی میانجی آمریکایی در جریان بحران مربوط به موشکهای ضدهوایی سوریه مستقر در لبنان، به سال ۱۹۸۱ می‌باشد. همچنین یک دولت ضعیف ممکن است به جای موافقت با میانجیگری به ادامه اختلاف تمایل نشان دهد، به شرط آنکه بتواند حمایت متحدان و حامیانش را نسبت به آن موضع‌گیری جلب کند. البته آنگونه که بازیگران اصلی تصور می‌کنند، بی‌طرفی یکی از عناصر مهم تأثیرپذیری از تلاشهای میانجیگرانه می‌باشد. اگر طرفهای اختلاف دریابند که شخص

---

*. Principle of Voluntarism.

خارجی (طرف ثالث) نظرهایی شدیداً مغایر با آنان در مورد ماهیت و ریشه‌های اختلاف دارد، یا او را شخصی بی‌غرض تشخیص ندهند، تنها در موارد معدودی احتمال دارد مداخله وی را بپذیرند.

علاوه بر بی‌طرفی، دیگر دربایستهای مهم تلاشهای میانجیگرانه عبارت است از حیثیت دیپلماتیک و در دسترس‌بودن تسهیلات خدماتی.

قضاوت و داوری*

آخرین روش حل اختلافات بین‌المللی قضاوت و داوری‌است که به‌موجب آن طرفها بنا به موافقت قبلی، مسائل متنازع فیه را به یک دادگاه حقوقی مستقل ارجاع می‌دهند. فرض بر این است که دادگاه براساس حقوق بین‌الملل تصمیم می‌گیرد و صلاحیت آن معمولاً تنها مسائل حقوقی را دربر می‌گیرد.[۳۲] طبق شرط اختیاری مقرر در اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، مسئله حقوقی به‌طورکلی چنین تعریف شده است: ۱. تفسیر یک معاهده، ۲. هر مسئله که موضوع حقوق بین‌الملل باشد، ۳. وجود هر واقعیتی که در صورت اثبات نقض یک تعهد بین‌المللی محسوب شود و ۴. تعیین نوع یا میزان جبران خسارتی که باید به خاطر نقض یک تعهد بین‌المللی پرداخت گردد.

دادگاههای بین‌المللی تنها هنگامی می‌توانند رسیدگی به یک قضیه را آغاز کنند که هر دو طرف در مورد صلاحیت آن توافق داشته باشند. این امر بدان معنی است که در توسل به این روش، اصحاب دعوی باید منافع مشترک قابل ملاحظه‌ای داشته باشند. هر دو طرف نه‌تنها باید توافق داشته باشند که فیصله اختلاف بهتر از ادامه آن است، بلکه همچنین باید توافق کنند که

---

*. Adjudication and Arbitration.

۳۲. یک تفاوت مهم میان قضاوت و داوری این است که در مورد اخیر طرفین می‌توانند به موجب توافق قبلی موضوع را طبق معیارهایی به جز معیارهای حقوقی جهت حل‌وفصل ارجاع دهند.

فیصله اختلاف باید بر قواعد حقوق بین‌الملل مبتنی بوده و نتیجه آن به صورت رأی باشد که در آن به جای اینکه سازشی به‌عمل آید، یک طرف برنده و طرف دیگر بازنده می‌شود. پیش‌شرطهای قضاوت و داوری موفقیت‌آمیز- یعنی وجود مسائل حقوقی، ارجاع داوطلبانه به دعوی توسط هر دو طرف توافق در مورد ارجحیت فیصله اختلاف بر تداوم آن، و تمایل به قبول رأی به چانه‌زنی برای دستیابی به نتیجه مبتنی بر سازش- ندرتاً به‌طور همزمان در اختلافات و بحرانها یافت می‌شوند. بنابراین، همان‌طور که در بخش آتی روشن می‌گردد، این روش بندرت به کار می‌رود، مگر برای رسیدگی به مسائل جزئی و اختلافات میان دولتهایی که معمولاً با یکدیگر روابط دوستانه ندارند.

استفاده از نهادها و روشهای حل اختلاف ۱۹۸۶-۱۹۱۹

اکنون می‌توان با بررسی ۹۷ اختلاف ملاحظه کرد که کدام روشها- یعنی مذاکرات دوجانبه، کنفرانسهای چندجانبه، میانجیگری و قضاوت- برای دستیابی به نتایج مبتنی بر سازش یا رأی بیش از همه مورد استفاده قرار گرفته و نسبتاً موفقیت‌آمیز بوده‌اند. در اکثر اختلافات، دیپلماتها و مأموران رسمی حکومت برای حل مسائل مهم بیش از یک‌بار تلاش کرده‌اند و همین‌طور برای دستیابی به نتیجه بیش از یک روش را به کار گرفته‌اند. بنابراین هر تلاش تا دستیابی به نتیجه دنبال می‌شد تا معلوم گردد آیا به توافق جزیی یا کلی انجامیده است یا خیر. ارقام ستون دوم جدول ۱۵-۶ فقط شامل تلاشهای رسمی می‌گردد که در آنها از یک یا چند روش برای ترتیب‌دادن نتایج مبتنی بر سازش یا رأی استفاده شده است. در این ارقام تلاشهای غیررسمی برای فیصله اختلافات، مانند پیشنهادهای میانجیگری که فوراً رد شده‌اند، ارتباطات و چانه‌زنی‌های اتفاقی به شکل اظهارات و صدور بیانیه‌هایی در کنفرانسهای مطبوعاتی، یا مباحثات فاش‌نشده‌ای که ممکن است در تالارها و راهروهای سازمانهای بین‌المللی یا وزارت امور خارجه انجام گرفته باشد، منظور نشده‌اند. مباحثات دوجانبه غیررسمی که طرفهای

متخاصم را واداشته تا مسئله را به سازمان بین‌المللی یا دادگاه ارجاع دهند مستثنی شده‌اند، اگرچه مقدمات ضروری برای حل‌وفصل رسمی اختلافات هستند.

جدول ۱۵ـ ۶: روشهای حل‌وفصل ۹۷ اختلاف ۱۹۸۶ـ ۱۹۱۹

روشها	تلاشها	برحسب درصد کل تلاشها	موفقیتها	برحسب درصد تلاشها	برحسب درصد کل تلاشها
مذاکرات دوجانبه	۵۸	۳۵	۲۸	۴۸	۴۱
کنفرانسهای چندجانبه	۱۹	۱۱	۹	۴۷	۱۴
میانجیگری(الف)	۲۱	۱۳	۵	۲۴	۷
سازمانهای بین‌المللی	۵۸	۳۵	۲۱	۳۶	۳۱
دادگاههای بین‌المللی	۱۲	۷	۵	۴۱	۷
جمع	۱۶۸	۱۰۱	۶۸	میانگین ۳۹ درصد	۱۰۰

الف) شامل میانجیگری‌های سازمانهای بین‌المللی نمی‌شود.

نتایج مختلفی می‌توان از این ارقام گرفت. اکثریت قابل توجهی (۷۰ درصد) از تمامی تلاشهای به عمل‌آمده برای رفع اختلافات و بحرانها از طریق مذاکرات دوجانبه و سازمانهای بین‌المللی صورت گرفته‌اند. میانجیگری‌های خارج از سازمانهای بین‌المللی، همانند ارجاع اختلاف به دادگاههای بین‌المللی نسبتاً نادرند. کنفرانسهای چند جانبه‌ای که در بسیاری از اختلافات درگیری مستقیم بیش از دو طرف را منعکس می‌سازند، هنوز هم تشکیل می‌شوند ولی جنبه غالب ندارند. شاید ارقام مربوط به موارد موفقیت‌آمیز، که در آنها چانه‌زنی در چارچوب یک یا چند نشست به نتیجه مشترکاً مورد قبول و مشروع به شکل معاهده، موافقتنامه یا تصمیم حقوقی انجامیده است، جالبتر باشد. در بعضی موارد، «موفقیت» به صورت تصمیم رسمی در زمینه قبول روشی برای فیصله اختلاف دول است. برای مثال، در صورتی مذاکرات دوجانبه موفقیت‌آمیز تلقی شده‌اند که به توافقی برای حل رسمی اختلاف به شکل همه‌پرسی

انجامیده باشند. مذاکرات آلمان و فرانسه طی سال ۱۹۳۴، هنگامی که در مورد انجام همه‌پرسی برای تعیین حاکمیت بر سار، به توافق رسیدند، نمونه‌ای در این مورد به‌شمار می‌آید.

اگر فرض کنیم که روندها از سال ۱۹۱۹ به بعد تغییر نیافته‌اند، با توجه به درصد موفقیت تلاشهای به عمل‌آمده، به نظر می‌رسد که مذاکرات دو و چندجانبه بهترین امکان را برای دستیابی به موفقیت فراهم می‌آورند. همچنین درصد بالایی از تلاشهای فوق به طرح دعوی در دادگاههای بین‌المللی مربوط می‌شود. تعداد میانجیگری‌های انجام‌شده خارج از چارچوب سازمان بین‌المللی اندک است (تنها ۲۱ مورد)، بنابراین دشوار بتوان در مورد این روش به نتایجی دست یافت. به هرحال، نسبت موارد موفقیت‌آمیز میانجیگری به کل موارد توسل به این روش‌بنحو چشمگیری‌کمتر از این‌نسبت در روشهای‌دیگراست. نبایدنتیجه گرفت‌که‌مداخله طرف ثالث‌در یک‌اختلاف‌بین‌المللی‌قاعدتاً ناموفق‌است. برعکس، بخش اعظم‌موفقیتهای «سازمانهای بین‌المللی» را می‌توان مستقیماً به کمیته‌های گوناگون سازش و میانجیگری که تشکیل داده‌اند، یا اقدامات دبیرکل سازمان ملل متحد و سلفش (در جامعه ملل) که اغلب به ابتکار خود به عمل آورده‌اند، نسبت داد. در اینجا بیشتر چارچوب مطرح است تا روش یا شیوه: میانجیگری خارج از سازمانهای بین‌المللی کمتر متداول بوده و در صورت انجام تنها یک‌چهارم این تلاشها با موفقیت روبه‌رو شده‌اند.

ارقام جدول ۱۵ـ ۶ همچنین نشان می‌دهد که از سازمانهای بین‌المللی به‌عنوان مکانی که در آن به اختلافات میان دولتها رسیدگی شده، در مقیاسی وسیع استفاده به عمل آمده است. از میان ۱۶۸ مورد تلاشی که برای حل اختلافات در این مطالعه مشخص شده، ۵۸ مورد (۳۵ درصد) در جامعه ملل، سازمان ملل متحد یا سازمانهای منطقه‌ای صورت گرفته‌اند. با در نظر گرفتن این نکته که طی ۷۵ سال گذشته، تلاشهای سازمان‌یافته بین‌المللی جهت حل اختلاف یا هدایت بحران نادر بوده‌اند، آشکار است که تشکیلات اشاره‌شده، بر این مسئله مختص روابط بین‌المللی تأثیری بسزا داشته‌اند. نگاهی دقیقتر به عملکرد سازمان ملل متحد در رسیدگی به

اختلافات و بحرانها، انواع فنونی ایجادشده برای مداخله طرف ثالث را نشان می‌دهد و ما را قادر می‌سازد که در مورد کارآیی این سازمان در انجام وظیفه اصلی‌اش، یعنی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، ارزیابی‌های کلی به عمل آوریم.

حل اختلافات و مناقشات در سازمان ملل متحد

در این بخش از مطالعه، به منظور بررسی روشهای حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات و درجهٔ موفقیت یا شکست آنها در حل اختلافات، از نمونه سی‌ودو اختلاف و مناقشه‌ای استفاده می‌شود که به برخی اقدامات ملل متحد با هدف برقراری سازش، منجر شده‌اند. این سی‌ودو مورد که در فاصله سالهای ۱۹۴۶ و ۱۹۶۵ رخ دادند، اختلافات و بحرانهای دو و چندجانبه، اختلافات استعماری و مناقشات، آن‌طور که در ابتدای فصل حاضر تعریف شده‌اند، دربر می‌گیرد.[۳۳] در تمامی این سی‌ودو وضعیت دست‌کم یکی از ارکان اصلی مشورتی ملل متحد یعنی مجمع عمومی، شورای امنیت و شورای قیمومت یا دبیرکل اقدامی رسمی به قصد حل اختلافات و مناقشات به عمل می‌آورند. منظور از اقدام، شکلی از ابتکار دیپلماتیک، اعم از حقیقت‌یابی*، ارائه گزارش، میانجیگری، پادرمیانی، یا نظارت می‌باشد. اختلافات، بحرانها یا مناقشاتی که در آنها ارکان مشورتی بجز بحث در مورد یک وضعیت و صدور یک قطعنامه هیچ اقدام دیگری به‌عمل نیاوردند، در این مطالعه منظور نشده‌اند.

---

۳۳. این موارد عبارتند از: یونان، اندونزی، اقلیتهای هندی در آفریقای جنوبی، آفریقای جنوب غربی، فلسطین، کره، توگو، هند- پاکستان، لیبی، اریتره، سومالی، بلغارستان- مجارستان- رومانی، وحدت مجدد آلمان، تونس (بیزرت)، جدائی نژادی در آفریقای جنوبی، ایریان غربی، خلبانان ملل متحد در چین، سوئز، مجارستان، مسقط و عمان، پادرمیانی در لبنان و اردن، ساموای غربی، کامرون، کامبوج - تایلند، لائوس، رواندا، بحران کنگو، سرزمینهای پرتغال در آفریقا، رودزیای جنوبی، یمن، ادغام صبا و ساراواک در فدراسیون پیشنهادی مالزی، و قبرس. ارقام جدولها و قسمت اعظم بحث آتی بر اطلاعات موجود در اثر زیر مبتنی است:

Carnegie Endownent for International Peace, *Synopses of United Nations Cases in the Field of Peace and Security* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1966).

Fact- Finding.

جدول [illegible]: کارگزارانی که ملل متحد از آنها برای مداخله در ۳۲ اختلاف، بحران و اختلاف استفاده کرده است[الف]

کارگزاران	تعداد موارد
کمیته‌ها یا کمیسیونهای حقیقت‌یاب یا ناظر که به مجمع‌عمومی یا شورای امنیت گزارش می‌دهند	۳۰
کمیته‌ها یا کمیسیونهای میانجیگری یا سازش که مجمع‌عمومی، شورای امنیت یا شورای قیمومت برپا داشته‌اند.	۲۸
میانجی منصوب شورای امنیت یا مجمع عمومی غیر از دبیرکل	۳
دبیرکل به‌عنوان میانجی یا نماینده او	۲۲
سازمانهای ناظر بر متارکه	۴
دیگر سازمانها یا کمیسیونهای ناظر	۱۷
نیروهای حائل	۴
سایر موارد (اکثراً در قالب امداد غیرنظامی)	۴

الف) در مواردی که یک کارگزاری یا شخص برحسب شرح وظایفش دو یا چند وظیفه برعهده داشت، در تمامی موارد مربوط به حساب آمده است.

سازمان ملل متحد در تلاش برای مقابله با وضعیتهایی که به قدر کافی جدی تلقی می‌شوند تا مداخله طرف ثالث را لازم گردانند، چه ساختارهایی را ایجاد کرده و کدام وظایف را برعهده گرفته است؟ نخستین پاسخ به یک بحران معمولاً برعهده شورای امنیت یا مجمع عمومی بوده است تا با تشکیل یک رکن بررسی‌کننده و به دنبال آن انتصاب نماینده (دبیرکل، یکی از نمایندگانش یا یک کمیته سازش) تلاشی برای مداخله دیپلماتیک به عمل آورد. جدول ۱۵-۷ نشان می‌دهد در تمام اقداماتی که با هدف فراهم‌کردن زمینه‌های سازش به عمل آمده‌اند، حقیقت‌یابی و میانجیگری گروهی یا فردی، بیش از همه مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

سازمان ملل متحد همچنین در بحرانهایی که با خشونت همراه بوده و طرفها قبلاً راجع‌به آتش‌بس یا متارکه به توافق رسیده‌اند (معمولاً به دنبال تلاشهای گسترده این سازمان برای میانجیگری) در جداسازی طرفهای متخاصم با استفاده از نیروهای حائل یا گروههای ناظر بر متارکه، فعال بوده است. بسیاری از اقدامات ملل متحد در زمینه نظارت نظامی و پادرمیانی

انصافاً چشمگیرند و از این رو معروفیت دارند. دیگر فعالیتهای نظارتی عموماً شهرت کمتری دارند، مع‌هذا در کمک به اجرای توافقهای حاصله میان طرفهای متخاصم در چانه‌زنی، و نظارت بر این توافقها نقش مهمی داشته‌اند. تعداد اندکی از این فعالیتها عبارت‌اند از: کمیسیون بازگرداندن کره‌ای‌ها به وطن*؛ کمیسر همه‌پرسی برای توگو، کمیسر ملل متحد در لیبی که برای این کشور قانون اساسی تنظیم کرد و به استقرار حکومت ملی در لیبی کمک نمود؛ مقام اجرایی موقت برای ایریان غربی که اداره سرزمین مورد اختلاف تا انتقال حاکمیت آن از هلند به اندونزی را برعهده داشت و کمیسر همه‌پرسی در ساموای غربی. در ردیفهای دیگر جدول ۱۵ـ ۷ کارگزاری‌های مختلفی مشاهده می‌شوند که عمدتاً به خاطر کمک به قربانیان غیرنظامی خشونت مورد استفاده قرار گرفته‌اند. کارگزاری بازسازی کره** و عملیات امداد به غیرنظامیان در کنگو و آوارگان فلسطینی از این جمله‌اند. سازمان ملل متحد همچنین وظیفه غیرمتعارفی را برعهده گرفتِ و آن پاک‌کردن کانال سوئز از کشتیهای غرق‌شده به دنبال جنگ سال ۱۹۵۶ خاورمیانه بود.

وظیفه ارزیابی میزان موفقیت کارگزاری‌ها یا نمایندگان مورد استفاده در تلاش برای رفع بحرانها، اختلافات و مناقشات مهمتر از تشخیص انواع این کارگزاری‌ها یا نمایندگان است. در اینجا قضاوت کار دشواری است زیرا در مورد بخش اعظم سوابق این سی‌ودو اختلاف اطلاع کاملی در دست نیست. به‌علاوه بررسی در این خصوص که آیا در صورت عدم دخالت ملل متحد، موارد مزبور تقریباً نتایج مشابهی به بار می‌آورند، دشوار است. آیا تمامی وظایف حقیقت‌یابی، میانجیگری و نظارتی سازمان ملل متحد واقعاً با یکدیگر تفاوت دارند؟ از آنجا که نمی‌توانیم به این مسئله در بسیاری از موارد پاسخ گوییم، ناچاریم بر معیار محدود موفقیت تکیه کنیم که آیا نماینده یا کارگزاری توانسته است دستوراتی را که ارکان مشورتی یا دبیرکل به آن

---

*. Korean Repatriation Commission.

**. Korean Reconstruction Agency.

داده‌اند اجرا کند؟ برای مثال، وظیفه اضافی تشکیلات نظارت بر متارکه مراقبت از خطوط آتش‌بس، گزارش موارد نقض و تقاضا از نقض‌کنندگان در مورد رعایت موافقتنامه‌های متارکه است. اگر کارگزاری قادر باشد طبق برنامه اصلی عمل کند، حتی اگر نتواند راه‌حل رسمی بیابد، باید فعالیتش را موفقیت‌آمیز دانست. همچنین اگر یک کارگزاری مسئول ارائه گزارش، این وظیفه را بنحو موفقیت‌آمیزی انجام دهد، اقدام آن را باید موفقیت‌آمیز تلقی کرد، اعم از آنکه گزارش مزبور تأثیری بر وقایع بعدی داشته باشد یا نه. همچنین هر تلاشی برای واردکردن یک طرف ثالث در اختلاف به‌عنوان طرفی فعال، تلاشی برای میانجیگری به شمار آمده است.

جدول ۱۵ـ ۸: تلاشها و موفقیتهای ملل متحد در حل اختلافات در ۳۲ مورد

وظیفه	تلاشها	نتایج نامشخص	موارد موفقیت‌آمیز	برحسب درصد کل تلاشها
میانجیگری	۵۳	۸	۲۲	۴۲
حقیقت‌یابی، ارائه گزارش	۳۲	۱	۲۲	۶۹
وظایف نظارتی	۲۳	۱	۱۹	۸۳
پادرمیانی	۴	-	۴	۱۰۰
سایر موارد	۴	-	۴	۱۰۰
کل	۱۱۶	۱۰	۷۱	

ارقام جدول ۱۵ـ۸ نشان می‌دهد که از میان تمام فعالیتها و وظایفی که ملل متحد برای مقابله با بحرانها، اختلافات و مناقشات انجام داده، میانجیگری دشوارترین آنها بوده است، بدین‌معنی که تنها حدود دوپنجم تلاشها با موفقیت روبه‌رو شده‌اند، دست‌کم در ۲۳ تلاش از ۲۵ تلاش به‌عمل آمده، طرفها از گفت‌وگوهای جدی با میانجی سرباز زده‌اند یا هیچ‌یک از طرفها پس از آغاز مذاکرات، در اقدامات یا مواضعشان تغییری جهت انطباق با هدفهای نماینده یا کارگزاری مأمور میانجیگری، نداده‌اند. به هرحال، این نتیجه‌گیری مؤید بدبینی غیرضروری نسبت به کارآیی ملل متحد نیست. بسیاری از شکستها به اختلافات دوران جنگ سرد مربوط می‌شد که در

آنها ملل متحد کلاً فاقد کارآیی بود و همین‌طور به موارد معدودی همچون سیاستهای نژادپرستی در آفریقای جنوبی ارتباط می‌یافت که هیچ‌گونه فشار دیپلماتیک از هیچ ناحیه‌ای بر آن تأثیر نداشت. از سوی دیگر، بسیاری از بحرانها و اختلافات شدید به خاطر فعالیتهای میانجی‌گرانه کمیسیونها یا اشخاص مختلف، اساساً در جهت اهداف ملل متحد خاتمه یافته‌اند. تلاشهای میانجی‌ها در جنگ هلند و اندونزی، جنگ اعراب و اسرائیل در سالهای ۱۹۴۹- ۱۹۴۸، خشونت میان هند و پاکستان، آزادی خلبانان ملل متحد که در چین کمونیست زندانی بودند در سال ۱۹۵۴، و بحرانهای طولانی و پیچیده در کنگو در این مقوله قرار می‌گیرند.

جمع‌آوری اطلاعات و انجام وظایف خدماتی توسط ملل متحد در مجموع موفقتر از میانجیگری بوده است. از حقیقت‌یابی و ارسال گزارش که معمولاً در مراحل آغازین یک اختلاف صورت می‌گیرد تنها در مواردی ممانعت به عمل آمده است که در حکومتها به گروههای بررسی‌کننده اجازه نداده‌اند عملیاتشان را در سرزمینی که ریشه‌های اختلاف در آنجا قرار دارد، انجام دهند. برای مثال حکومت آفریقای جنوبی به این ارکان حقیقت‌یاب ملل متحد اجازه نداده است جهت بررسی شرایط جمعیت سیاه‌پوست وارد سرزمینش شوند.

انواع گوناگونی از وظایف خدماتی و نظارتی معمولاً در مراحل واپسین بحران یا اختلاف انجام می‌گیرد، یعنی هنگامی که طرفها قبلاً در مورد آتش‌بس یا قبول شرایط اساسی‌تر حل‌وفصل اختلاف به توافق رسیده‌اند. این توافقهای قبلی بی‌شک دلیل بالا بودن درصد عملیات نظارتی موفقیت‌آمیز هستند. به هرحال نباید اهمیت این وظایف خدماتی و نظارتی را دست‌کم گرفت، زیرا موافقتنامه‌هایی که به علت بروز بحران منعقد شده‌اند ندرتاً به‌خودی‌خود منجر به برقراری صلح می‌شوند، البته اگر منظور از صلح این باشد که هیچ‌یک از طرفها درصدد استفاده مجدد از زور بر نخواهند آمد. در واقع، موارد زیاد نقض آتش‌بس و حوادث در خطوط ترک مخاصمه نشان می‌دهد که بسیاری از موافقتنامه‌ها برمبنایی سست استوارند. بقیه نیز در بهترین حالت توافقهایی برای متارکه محسوب می‌شوند تا ترتیباتی برای حل‌وفصل واقعی

اختلافات بدون وجود تشکیلات ناظر بر متارکه، حوادث منعکس‌کننده ادامه تنشها اغلب به از سرگیری مخاصمات تمام عیار منجر می‌شوند.

سازمان ملل متحد، سازمانهای منطقه‌ای و حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات: موفقیت یا شکست؟

کوششهای کارگزاری‌ها و نمایندگان ملل متحد در هدایت بحرانها و حل‌وفصل اختلافات و مناقشات چقدر موفقیت‌آمیز بوده‌اند؟ قطع‌نظر از موفقیتهای صرفاً تاکتیکی این سازمان تا چه حد توانسته به اهداف اصلی خود، آنگونه‌که در ماده ۱ منشور ملل متحد مقرر داشته است، یعنی «حفظ صلح و امنیت بین‌المللی... و فراهم‌آوردن موجبات تعدیل و تصفیه اختلافات بین‌المللی یا وضعیتهایی که ممکن است منجر به نقض صلح گردد با وسایل مسالمت‌آمیز و برطبق اصول عدالت و حقوق بین‌المللی» دست یابد؟

برای ارزیابی ناگزیریم میان موفقیتهای تاکتیکی چون حفظ آتش‌بس و موفقیتهای بلندمدت در نیل به اهداف سیاسی غایی، تمایز قائل شویم. برای مثال، میانجی‌های سازمان ملل متحد در بسیاری از بحرانها ترتیباتی برای آتش‌بس فراهم کرده‌اند، اما این سازمان در تحقق راه‌حلهای سیاسی پیش‌بینی‌شده راجع به همین بحرانها در قطعنامه‌های جامع مصوب ارکان مشورتی خود، ناکام مانده است.ـگرچه ارقام جدول ۱۵ـ ۸ درخصوص موفقیتهای میانجیگری، حقیقت‌یابی، پادرمیانی و نظارت انصافاً دلگرم‌کننده هستند، اما در عین‌حال چیز زیادی را در مورد کارآیی کلی ملل متحد در اجرای مسئولیتهای اصلیش در زمینه صلح بین‌المللی آشکارنمی‌سازند.

تاکنون به قدر کافی اختلاف به سازمانهای منطقه‌ای و ملل متحد ارجاع شده است که بتوان روندهایی را در مورد نقش کلی نهادهای بین‌المللی در مدیریت و حل آن‌دسته از اختلافات بین‌المللی که صلح و امنیت را به مخاطره می‌اندازند یا به صورت رویارویی خشونت‌بار بروز

می‌کنند، تشخیص داد، ارنست هاس مجموعه‌ای از ۲۸۲ «مناقشه» درفاصله‌سالهای ۱۹۴۵واواخر ۱۹۸۱ را مشخص ساخته است که در دستور کار این سازمانها قرار داشته‌اند.[۳۴] در ۲۱۷ مناقشه (یعنی ۷۷ درصد) جنگ وجود داشت؛ ۱۲۳ مورد فوراً یا سرانجام به ملل متحد و ۸۰ فقره به سازمانهای منطقه‌ای ارجاع داده شده‌اند و ۲۰ مناقشه در ملل متحد و سازمانهای منطقه‌ای مورد رسیدگی قرار گرفتند. حدود یک‌چهارم مناقشات نیز به هیچ سازمانی احاله نشد.

یافته‌های هاس در وهله اول نشان می‌دهد که قدرت سازمان ملل متحد، پس از کسب موفقیت چشمگیر در زمینه «هدایت» اختلافات بین‌المللی، خصوصاً بین سالهای ۱۹۵۱ و ۱۹۶۵، راه زوال را پیموده است. تعداد اختلافات ارجاعی به سازمان در سطح نسبتاً بالایی باقی ماندند (۲۴ فقره در طول سالهای ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۱)، اما توانایی آن برای رسیدن به نوعی نتیجه، اعم از تخفیف تشنج، متوقف‌ساختن مخاصمات، جداکردن اختلاف از مسائل دیگر، کمک به پیشبرد راه‌حل نهایی، یا خارج‌شدن مسائل جنگ‌سرد و استعمارزدایی از دستور کار ملل متحد و ظاهرشدن مسائل حادتر، بتدریج رو به کاهش گذاشته است. برای مثال سازمان ملل متحد در طول پنج سال اول فعالیتش (۱۹۵۰-۱۹۴۵)، ۶۵ درصد اختلافات ارجاعی را کلاً یا جزئاً تحت کنترل درآورد، اما این رقم در فاصله سالهای ۱۹۷۶ و ۱۹۸۱ فقط ۴۲ درصدبود. در همین زمان، سازمانهای منطقه‌ای نیز وضعیت خیلی بهتری نداشتند. گرچه جامعه عرب معدودی از بحرانها را تحت کنترل درآورده یا فرونشانده است، اما سازمان وحدت آفریقا و سازمان کشورهای آمریکایی به موازات سازمان ملل متحد تضعیف یا اغلب فلج شده‌اند. هاس نتیجه می‌گیرد که طی دهه گذشته شاهد ایستار بردبارانه‌تر حکومتها در مورد عدم حل اختلافات و قبول ادامه تعدادی از اختلافات بوده است. به‌علاوه، پس از بحران موشکی کوبا به سال ۱۹۶۲، اختلافی که خطر بروز جنگ تمام عیار را داشته باشد، به وجود نیامده است. ملل متحد و کارگزاری‌های

---

34. Ernst Haas, "Regime Decay: Conflict Management and International Organizations, 1945-1981," *International Organization*, 37 (Spring 1983), 189-256.

منطقه‌ای تسهیلات و خدماتی را فراهم می‌آورند، لکن به‌نظر می‌رسد که اتفاق‌نظر در مورد نحوه و زمان استفاده از آنها رو به کاهش باشد. بسیاری از طرفهای درگیر در اختلافات همچنان در مورد حل مسئله از طریق مذاکرات دوجانبه یا میانجیگری یک طرف ثالث، خارج از چارچوب سازمانهای بین‌المللی، اصرار می‌ورزند. بنابراین نقش رو به زوال سازمانهای بین‌المللی بدان معنی نیست که جهان امروز در قیاس با سی‌سال قبل در موقعیت خطرناکتری قرار دارد. همان‌طور که مشاهده گردید، طی نسل گذشته تعداد اختلافات به نسبت دولتهای واقع در نظام بین‌المللی، افزایش نیافته و تعداد اختلافاتی که به جنگ منجر شده‌اند، واقعاً کاهش پیدا کرده است. اما طی دو دهه گذشته، از نقش سازمانهای بین‌المللی در رسیدگی به اختلافات به‌گونه‌ای چشمگیر کاسته شده‌است.[۳۵]

لازم است نکته آخری درخصوص حل اختلافات از طریق سازمان ملل متحد گفته شود؛ زیرا نکته مزبور در هیچ‌یک از ارقامی که تاکنون ارائه شده‌اند، نمایان نیست. در سراسر این فصل اصطلاحات «نتیجه» و «حل‌وفصل» را به کار بردیم، گویی که نتایج حاصله از اقدامات ملل متحد همواره جنبه قطعی داشتند. به هرحال، گرچه این سازمان با کمک به سرزمینهای مستعمره در دستیابی به استقلال و استقرار حکومتهای پایدار و همین‌طور در ارائه راه‌حلهای رسمی برای اختلافات استعماری سودمند واقع شده است، اما در بسیاری از موارد دیگر، تلاشهایش در بهترین حالت سرپوش‌گذاشتن بر خشونت گسترده، بدون فیصله واقعی مسائل زیربنایی

---

۳۵. نتیجه‌گیری‌های نسبتاً خوشبینانه‌تر در زمینه نقش سازمان ملل متحد در بحرانهای بین‌المللی طی سالهای ۱۹۷۵ـ ۱۹۴۵ در اثر زیر ملاحظه می‌شود:

Jonathan Wilkenfield and Michael Brecher, "International Crises, 1945- 1975: The UN Dimensions", *International Studies Quarterly*, 28 (March 1984), pp. 45-68.

آنان برای مثال دریافتند در حالی که سازمان ملل متحد تنها در ۵۸ درصد بحرانها دخالت کرد، مشارکت و کاوآیی آن در این بحرانها جنبه تعیین‌کننده بیشتری داشت، خصوصاً بحرانهایی که با جنگ همراه بودند. به علاوه در مواردی که سازمان ملل متحد دخالت کرد، احتمال بیشتری برای ختم بحران از طریق توافق به وجود آمد تا در مواردی که چنین دخالتی صورت نگرفت و سرانجام در مواردی که فعالیت سازمان ملل متحد در سطح بالایی جریان داشت امکان دستیابی به نتایج مبتنی بر سازش غالباً بیشتر بود.

خشونت بوده است. منشور دستورکار ملل متحد انبوهی از وضعیتها به‌عنوان تهدید علیه صلح وجود دارند که یافتن راه‌حلهای واقعی برای آنها برپایه سازش در مورد اهداف متعارض، ناممکن است. در حالی‌که ملل متحد برای برقراری صلح در کشمیر، سوئز، خاورمیانه و قبرس وظایف نظارتی برعهده داشته، مجازاتهایی را علیه رودزیای جنوبی اعمال کرده و پرسشهای زیادی را در مورد سیاست جدایی‌نژادی آفریقای جنوبی مطرح ساخته است، اما در موارد مزبور نتوانسته به چیزی دست یابد که بتوان آن را فیصله یا نتیجه مبتنی بر سازش- یعنی چیزی خیلی کمتر از تغییر مسالمت‌آمیز- خواند. در بسیاری از بحرانها، گرچه خشونت به‌طور کامل تحت کنترل درنیامده، اما کاهش یافته است. از دخالت قدرتهای بزرگ در بعضی وضعیتها جلوگیری شده، و گاه میان طرفهای اختلاف مذاکراتی صورت گرفته است؛ اما هیچ راه‌حلی به دست نیامده است. موارد مزبور اختلافات «غیرفعال»* یعنی جنگ‌سردهای کوچکی هستند که سالها دوام خواهند یافت. احتمال‌می‌رود در برخی از آنها در چارچوب «راه‌حلهای انفعالی» قرار گیرند، یعنی با گذشت زمان یا ایجاد اوضاع و احوال جدید دیپلماتیک کهنه شوند. چنانچه ملل متحد بتواند این اختلافات را در حالت راکد نگهدارد و از دخالت قدرتهای بزرگ جلوگیری کند، حتی اگر آنها را به‌طور رسمی حل نکند، خود دستاوردی مهم خواهد بود. بنابراین یک نتیجه‌گیری کلی در مورد فعالیت ملل متحد این باید باشد که سازمان مزبور بجز تسهیل انتقال از مرحله استعمار (تغییر مسالمت‌آمیز)، عمدتاً عامل مؤثری در کنترل بحرانها بوده است. این سازمان در حل عملی اختلافات سابقه غبطه‌برانگیزی ندارد و در مسائل جنگ‌سرد نیز اکثراً فاقد کارآیی بوده است.

حل اختلافات بین‌المللی از طریق قضایی

با مطالعه تاریخ سیاست بین‌الملل پس از سال ۱۹۱۹ روشهایی را مشخص ساخته‌ایم که برای رسیدگی به بحرانها و اختلافات گوناگون به کار رفته‌اند. در سازمان ملل متحد نیز این

*. "Frozen" Conflicts.

روشهای رسیدگی در مورد بعضی مناقشات و اختلافات استعماری کاربرد داشته‌اند. در اکثریت قابل توجه مواردی که از راههای مسالمت‌آمیز حل یا کنترل شدند، روشهای مذاکرات رسمی و خدمات سازمانهای بین‌المللی مورد استفاده قرار گرفته‌اند. طی دهه ۱۹۲۰ دست‌کم هشت اختلاف با مراجعه به همه‌پرسی* و تصمیمات غیرقضایی جامعه ملل حل شدند. اما روشهای قضایی کدامند؟ حکومتها تا چه حد به دیوان بین‌المللی دادگستری به‌عنوان محلی برای حل اختلافات یا مناقشات رو می‌آورند؟ اگر به تعریف خود در مورد اختلاف- یعنی وضعیت متضمن اهداف جمعی ناسازگار میان دو یا چند حکومت- پایبند بمانیم، در این صورت دیوان بین‌المللی دادگستری و سلفش- دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی- در فاصله سالهای ۱۹۲۱ و ۱۹۸۶ تنها پنج وضعیت از این نوع را حل کرده یا به حل آن کمک کرده‌اند (به جدول ۱۵-۶ مراجعه کنید). از میان ۱۶۸ تلاش برای حل اختلافات و بحرانها، فقط ۱۲ مورد، یعنی ۷ درصد، از طریق دادگاهها صورت گرفته است. اگر به سابقه دیوان بین‌المللی دادگستری بنگریم، مشاهده می‌شود که این دیوان در فاصله سالهای ۱۹۸۶- ۱۹۴۶، بجز اعلام‌نظر مشورتی، ۵۲ دعوی را مورد رسیدگی قرار داده است که تنها چهار مورد رسیدگی به اختلاف مربوط می‌شدند و فقط در یک مورد (یعنی دعوی نیکاراگوئه علیه آمریکا) رسیدگی در حین استفاده از زور بوده است. بقیه که در زمره مناقشات قرار می‌گیرند، مسائل نسبتاً کم‌اهمیتی هستند که معمولاً میان دولتهای دارای روابط دوستانه به وجود می‌آیند، مسائلی که در آنها بیشتر منافع اشخاص خصوصی مطرح است تا اهداف ملی جمعی.

توضیح این سابقه نسبتاً ناچیز را باید در ماهیت صلاحیت دیوان جستجو کرد، صلاحیتی که بر اصل اختیاری‌بودن، خصوصیت راه‌حل قضایی که به رأی ختم می‌شود، برخی ایستارهای حکومتها در قبال حقوق بین‌الملل معاصر و همین‌طور این واقعیت که از دادگاه انتظار رسیدگی به مسائل داری محتوای سیاسی بالا نمی‌رود، مبتنی است. قبل از اینکه دیوان بتواند

---

*:Plebiscite.

دعوایی را استماع کند. البته دعوی صرفاً باید به مسائل حقوقی مربوط گردد. هر دو طرف باید در مورد صلاحیت دیوان توافق نمایند. حکومتی که می‌داند موضعش در قضیه مورد اختلاف از لحاظ حقوقی ضعیف است، احتمالاً با این روش حل اختلاف موافقت نخواهد کرد، زیرا در رأی یک برنده وجود دارد و یک بازنده. سازش که مشخصه چانه‌زنی دیپلماتیک و میانجیگری است نمی‌تواند از طریق رسیدگی‌های قضایی به دست آید. افزون بر این، دعاوی مطرح‌شده در دادگاههای بین‌المللی نشان می‌دهند که طرفها عمدتاً در مورد تشخیص واقعیات یا معنی قوانین یا معاهدات موجود اختلاف عقیده دارند. به هرحال، در اکثر اختلافات بین‌المللی یکی از طرفها عمداً می‌کوشد، حقوق، امتیازات یا تعهدات طرف دیگر را تغییر دهد. از این‌رو، اکثر اختلافات جنبه‌های مهم حقوقی دارند اما یک یا هر دو طرف اختلاف مایل نیستند به وضعیت ویژگی حقوقی بدهند، زیرا اهداف و اقداماتشان به وضوح با اصول حقوقی یا صلاحیت دادگاهها ناسازگار است. در موارد دیگر نیز اختلافی که از راه قضایی قابل حل است به این دلیل با روشهای حقوقی رسیدگی نمی‌شود که با تنشها و اختلافات گسترده‌تر میان دو دولت، عمیقاً در هم آمیخته یا به‌صورت نمادین از آنها درآمده است.[۳۶] سرانجام مشکل منابع حقوق بین‌الملل جدید و ایستار حکومتها در قبال این حقوق نیز وجود دارد.

بسیاری از اصول حقوقی کنونی برای کمک به تنظیم صلاحیتها، اشکال کنش متقابل و مسئولیت دولتهای اروپایی طی سده‌های هجدهم و نوزدهم به وجود آمدند. بعضی اصول نیز بویژه برای حراست از منافع تجاری اروپاییان و روابط استعماری تنظیم شدند. بجز اکثر حکومتهای کمونیستی که دکترین حقوق بین‌الملل «غربی» را رد کرده‌اند، حقوق‌دانان نیز متذکر

36. Charles De Visscher, *Theory and Reality in Public International Law*, Trans. Percy Corbett (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1957), pp. 322-23.

برای مطالعه این استدلال که حقوق بین الملل به‌عنوان‌مبنایی برای حل اختلاف بی‌اندازه انعطاف‌ناپذیر و محافظه‌کارانه است، بنگرید:

John W. Burton, *Conflict and Communication* (London: Macmillan, 1969), Chap. 10.

شده‌اند که بسیاری از دولتهای جدیدالاستقلال نسبت به تعداد زیادی از این اصول قدیمی شور و شوق کمتری نشان می‌دهند. این دولتها نیازهای اقتصادی، سیاسی و تجاری فراوانی دارند که نمی‌توان با اجرای قواعد قدیمی آنها را تحقق بخشید یا به‌طور مؤثر هماهنگ کرد. از این رو، اکراه بسیاری از دولتهای جدیدالاستقلال در قبول صلاحیت اجباری دیوان بین‌المللی دادگستری تاحدی ممکن است به خاطر سوءظنشان نسبت به قدرتهای استعماری پیشین و آن اصول حقوقی باشد که برای تأمین نیازهای خاص این قدرتها ایجاد شده‌اند.

نکته آخر افق دیگری را در مورد مسائل حل اختلاف می‌گشاید: یعنی تمایل دسته‌بندی‌های مختلف از دولتها در زمینه استفاده از ارزشهای حل اختلاف. اگر بخواهیم از تمام ارقام فوق‌الذکر دو نوع وضعیت را استنتاج کنیم که در آنها حل اختلاف بیشترین امکان موفقیت یا شکست را داشته است، این وضعیتها به شرح زیر قابل طبقه‌بندی هستند: دسته نخست اختلافاتی که ۱. دو دولت کوچک در آن درگیرند، ۲. به مسائل جنگ‌سرد مربوط نمی‌شوند و ۳. ترکیبی از مذاکرات دوجانبه و میانجیگری دبیرکل سازمان ملل متحد بیشترین احتمال موفقیت را دارد (مانند سازش). دسته دوم اختلافاتی که ۱. قدرتهای بزرگ در آن درگیرند، ۲. به مسائل جنگ‌سرد مربوط می‌شوند و ۳. میانجیگری داخل یا خارج از چارچوب ملل متحد کمترین امکان موفقیت را دارد. اما ماهیت طرفهای اختلاف چه تأثیری می‌تواند داشته باشد؟ همان‌طور که در بالا مطرح شد. آیا این که کشورهای در حال توسعه به هنگام درگیری در یک اختلاف، تمایل کمتری به استفاده از روشهای قضایی نشان می‌دهند واقعیت دارد؟ آیا حکومتهای خودکامه (بسته) در قیاس با حکومتهایی که می‌توان آنها را «باز» نامید کمتر به راههای نهادی‌شده حل اختلاف متوسل می‌شوند؟ ویلیام کوپلین و مارتین راچستر درخصوص ۱۲۱ دعوایی که نزد جامعه ملل، دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی، سازمان ملل متحد و دیوان بین‌المللی داگستری مطرح شده‌اند، مطالعه‌ای به‌عمل آورده‌اند.[37]

---

37. William D.Coplin and J.Martin Rochester, "The Permanent Court of International Justice, the

آنان دریافته‌اند که دولتهای «باز» احتمالاً بیش از دولتهای «بسته» از ساختارهای مهم تشکیلاتی برای حل اختلافات خود استفاده می‌کنند، گرچه معلوم شد که دولتهای «بسته» اندکی بیش از دولتهای «باز» به سازمان ملل متحد متوسل می‌شوند. ارقام به دست آمده همچنین آشکار می‌سازد که جوامع «باز» خیلی بیشتر از دولتهای «بسته» یا «نیمه‌باز» دعاوی را به دادگاههای بین‌المللی ارجاع داده‌اند. این نتیجه‌گیری نشان می‌دهد که هم کشورهای در حال توسعه و هم کشورهای کمونیستی برای استفاده از روشهای حقوقی یا قواعد حقوقی غربی برای حل اختلافاتشان، شروطی جدی قائل شده‌اند.

ارقام مزبور برحسب سطح توسعه اقتصادی این نتایج را به دست می‌دهند: کشورهای توسعه یافته سه بار بیشتر از کشورهای در حال توسعه یا «نیمه توسعه یافته» از دادگاهها استفاده کرده‌اند. به هرحال، کشورهای اخیرالذکر، خیلی بیشتر از کشورهای توسعه یافته به جامعه ملل و سازمان ملل متحد متوسل شده‌اند. می‌توان نتیجه گرفت که در میان کشورهای در حال توسعه و کشورهای دارای نظام سیاسی «بسته» روشهای قضایی هنوز محبوبیت یا مشروعیت کسب نکرده‌اند. اگر کشورهای مزبور مجبور بوده‌اند دعاوی خود را در نهادی مطرح کنند، ارکان سیاسی جامعه ملل و سازمان ملل متحد را بسیار مطلوب تشخیص داده‌اند.

نتیجه‌گیری

اکثر اختلافات از وجود مواضع ناسازگار پیرامون زمینه‌های موضوعی گوناگون ناشی می‌شوند. اگر ارزشها و مواضع ناسازگار هر دو طرف اساسی پنداشته شوند، رفتار طرفها، که ایستارهای خصمانه و مبتنی بر سوءظن و بی‌اعتمادی آن را تقویت می‌کند، ممکن است جنبه خشونت‌بار بیابد. نتیجه چنین رفتاری احتمالاً اشغال سرزمین یا عقب‌نشینی اجباری با استفاده

International Court of Justice, the League of Nations, and the United Nations: A Comparative Empirical Survey", *American Political Science Review*, 66 (1972), pp.529-50.

از زور است، مگر اینکه موضوع کهنه شود، در بن‌بست قرار گیرد یا مداخله مؤثر طرف ثالث انجام پذیرد. در یک اختلاف نقطه حساس زمانی است که اقدامات یک دولت، دولت دیگر را وادار می‌سازد احتمال کاربرد زور را مورد توجه قرار دهد. اغلب می‌توان تهدیدات، فشارها و اقدامات تلافی‌جویانه مختصر را تحت کنترل درآورد، اما اگر تنش به قدر کافی شدید و اقدامات مورد نظر فوق‌العاده تهدیدکننده باشد، وضعیتی بحرانی به وجود می‌آید که در آن تصمیم برای کاربرد نیروی مسلح ضروری خواهد بود. در یک بحران ارتباطات نمادین اغلب افزایش می‌یابد، در حالی‌که از میزان چانه‌زنی و مذاکرات آشکار کاسته می‌شود، همین‌طور رفتار سیاستگذاران ممکن است ضرورتاً تحت تأثیر فشار عامل زمان، تصور از خطر و نیاز به اقدام سریع قرار گیرد. نتیجه حاصله اغلب خشونت است. در چنین وضعیتی حقیقت‌یابی، میانجیگری، پادرمیانی و وظایف نظارتی شکل‌گرفته در سازمانهای بین‌المللی، اهمیت می‌یابند. در واقع جامعه ملل و جانشین آن سازمان ملل متحد، هر دو عمدتاً به بحرانها پرداخته‌اند تا به اختلافات. در این زمینه آنها انصافاً موفق بوده‌اند. سازمان ملل متحد در مشکل‌ترین وظیفه یعنی میانجیگری، تقریباً در ۴۰ درصد از تلاشهایش به نتایج مطلوب رسیده است، و حتی در مورد ارائه گزارش، پادرمیانی و نظارت، درجه موفقیت بسیار بالاتر بوده است. در حل اختلافات یا تشویق تغییرات مسالمت‌آمیز، یعنی ترتیب‌دادن نوعی وضعیت سیاسی یا حقوقی جدید که مورد قبول همه طرفهای مستقیماً درگیر باشد، سابقه موجود به این اندازه چشمگیر نیست. در واقع یکی از مأیوس‌کننده‌ترین واقعیتها در مورد سازمانهای بین‌المللی، ناتوانی یا عدم تمایل آنها به مقابله با اختلافات پیش از رسیدن به مرحله بحران بوده است. با این وجود، احتمالاً در مرحله بحران است که کمترین امکان برای دستیابی به یک راه‌حل رسمی وجود دارد. این سازمان تنها در مرحله خروج سرزمینهای مستعمره از وضعیت استعمار، کارآیی خود را به‌عنوان یک ابزار تغییر مسالمت‌آمیز واقعاً ثابت کرده است.

منابع منتخب

Aubert, Vilhlm, "Competition and Dissensus: Two Types of Conflict and of Conflict Resolution," *Journal of Conflict Resolution*, 7 (1963), 26-42.

Bell, Coral, *The Conventions of Crisis*. New York: Oxford University Press, 1971.

Bercovitch, Jacob, "Third Parties in conflict Management: The Structure and Conditions of Effective Mediation in International Relations," *International Journal*, 40 (Autumn 1985), 736-52.

Bloomfield, Lincoln, and Amelia C. Leiss, *Controlling Small Wars: a Strategy for the 1970s*. NewYork: Knopf, 1969.

Boulding, Kenneth E., *Conflict and Defense: a General Theory*. New York: Harper & Row, 1962.

Brecher, Michael, ed., "Studies in Crisis Behavior," Specialissue of *the Jerusalem Journal of International Relations*, 3 (Winter- Spring 1978).

Burns, Arthur L., And Nina Heathcote, *Peace- Keeping by U.N. Forces: From Suez to the Congo*. New York: Praeger, 1963.

Burton, John W., *Conflict and Communication*. London: Macmillan, 1969.

Claude, Inis L., Jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Prospects of International Organization*, 4th ed. New York: Random House, 1971.

----------, "The United Nations and the Use of Force," *International Conciliation*, No. 532 (1961), 325-94.

Coser, Lewis A., "The Termination of Conflict," *Journal of Conflict Resolution*, 5 (1961), 347-53.

Donelan, M. D., and M. J. Grieve, *International Disputes: Case Histories 1945-1970*. London; Europa Publications, 1973.

Fisher, Roger, *International Conflict for Beginners*. New York: Harper & Row, 1970.

Goodirch, Leland M., *The United Nations in a Changing World*. New York: Columbia University Press, 1974.

Haas, Ernst B., "Regime Decay: Conflict Management and International Organizations, 1945-1981," *International Organization*, 37 (Spring 1983), 189-256.

Hermann, Charles F., ed., *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: Free Press, 1972.

Katz, Milton, *The Relevance of International Adjudication*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.

Kecskemeti, Paul, *Strategic Surrender.* Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1958.

Leng, Russell. J., and Charles S. Gochman, "Dangerous Disputes: a Study of Conflict Behavior and War", *American Journal of Political Science*, 26 (1982), 664-87.

Levi, Werner, "On the Causes of War and the Conditions of Peace", *Journal of Conflict Resolution*, 4 (1960), 411-20.

Lockhard, Charles, *Bargaining in International Conflicts.* New York: Columbia University Press, 1979.

Luard, Evan, ed., *The International Regulation of Frontier Disputes.* London: Thames & Hudson, 1970.

Maoz, Zeev, *Paths to Conflict: International Dispute Initiation, 1816-1976.* Boulder, Colo.: Westview Press, 1982.

Mitchell, C. R., *The Structure of International Conflict.* London: Macmillan, 1981.

Northedge, Fred S., and Michael Donelan, *International Dispute: The Political Aspects.* London: Europa Publications, 1971.

Pruitt, Dean G., and Richard C. Snyder, eds., *Theory and Research on the Causes of War.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice- Hall, 1969.

Rikhye, Indar Jrr, Michael Harbottle, and Bjorn Egge, *The Thin Blue Line: International Peace-Keeping and its Future.* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1974.

Schelling, Thomas C., *The Strategy of Conflict.* Cambidge, Mass.: Harvard University Press, 1960.

Small, Melvin, and J. David Singer, *Resort to Arms.* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982.

Snyder, Glenn H., and Paul Diesing, *Conflict Among Nations.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1977.

Stein, Janice, "Detection and Defection: Security Regimes' and the Management of International Conflict," *International Journal*, 40 (Autumn 1958), 599-627.

Wilkenfeld, Jonathan, And Michael Brecher, "International Crises 1945-1975: the UN Dimension," *International Studies Quarterly*, 38 (March 1984), 45-68.

Wright, Quincy, "The Escalation of International Conflicts," *Journal of Conflict Resolution*, 9 (1965), 434-49.

Young Oran, *The Intermediaries.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1967.

Zacher, Mark W., *International Conflict and Collective Security, 1946-1977.* New York: Praeger, 1979.

فصل شانزدهم

کنش متقابل دولتها: تشریک مساعی و همکاری

در فصل پیش نشان دادیم که اختلافات بین‌المللی هنگامی از هدفهای ناسازگار دولتها سر بر می‌آورند که دستیابی یک واحد سیاسی به هدفهای خود یا اهمیت زیاد قائل‌شدن برای آنها به منافع و یا ارزشهای دولت دیگر لطمه بزند و مانع دستیابی به این منافع یا ارزشها شود یا سبب دگرگونی در آنها گردد. اگر در منافع ناسازگار به اندازه کافی ارزشها و اقدامات مهم نهفته باشند، حکومتها اغلب به تهدید به زور یا استفاده از آن متوسل می‌شوند. امروزه نشانه‌های کافی در دست است که برخورد بین‌المللی مرگبار همچنان جنبه‌ای مهم از سیاست بین‌الملل می‌باشد و نهادها، قواعد و هنجارهای ایجادشده برای کنترل یا هدایت استفاده از زور اغلب بی‌اثرند. به علت استمرار خشونت میان دولتها، اغلب به این باور می‌رسیم که سیاست بین‌الملل نوعاً مبارزه برای قدرت است، یا از آنجا که مرجعی فوق ملی برای برقراری صلح جهانی وجود ندارد، همه امیدها برای صلح غیرواقعی هستند.

در عین‌حال که تداوم بحرانها و جنگها زمینه‌ای برای خوش‌بینی نامحدود فراهم نمی‌آورد، باید همچنین آگاه بود که اکثر دولتها، در اغلب اوقات روابط متقابل خود را به‌گونه‌ای برقرار می‌سازند که احتمال بروز خشونت در آن وجود نداشته باشد. در این فصل به تشریح و کالبدشناسی رفتار مبتنی بر همکاری در میان دولتها، همین‌طور زمینه‌ها و دلایل همکاری دولتها

با یکدیگر می‌پردازیم. برخلاف فصل قبل که به ریشه‌های جنگ توجه داشت، توجه ما در اینجا به شرایط صلح معطوف است. مطالعه روابط عادی میان دولتها- یعنی روابطی که خبرساز نیستند زیرا احتمالاً به بحران منجر نمی‌شوند- اهمیت دارد، چراکه این نوع از فعالیتهای «عادی» واقعاً صلح را برقرار می‌سازند. آنها ممکن است به اندازهٔ بحرانها و برخوردها هیجان‌انگیز به نظر نیایند، اما مبنای چیزهای زیادی مانند گسترش تجارت، تقویت رفاه عمومی، ارتقای سطح زندگی، تخفیف مصائب بشری، و بسیاری از فعالیتهای وابسته به توسعه اقتصادی هستند که برای آنها ارزش قائلیم.

در ابتدا باید تأکید کنیم که برخورد و همکاری لزوماً از انواع روابط متضاد نیستند. روابط سیاسی بین‌المللی بندرت عاری از برخوردند. دولتها نیز مانند افراد همواره مقاصد و نیازهایی دارند که همیشه با مقاصد و نیازهای دولتهای دیگر سازگار نیستند. حتی اگر آنها در مورد هدفها هماهنگی داشته باشند، ممکن است در مورد وسایل دستیابی به آنها، یا اینکه برای پشتیبانی از تلاشی مشترک هر کدام چقدر باید مایه بگذارند، عدم توافق وجود داشته باشد. بنابراین عدم توافق جنبه شایع انواع روابط بین‌الملل است. همان‌طور که در همه زمینه‌های اجتماعی نیز وجود دارد. مسئله این است که چرا عدم توافق گاه به صورت مسالمت آمیز رفع می‌شود، در حالی که در دیگر شرایط منجر به جنگ می‌گردد.

با تصدیق این امر آغاز می‌کنیم که دولتها منافع ملی خودرا، آنگونه که مشخص می‌سازند، دنبال می‌کنند. همان‌طور که در فصل چهارم نشان دادیم، همهٔ دولتها هدفهای حیاتی و میان‌مدتی مانند امنیت، خودمختاری، وحدت ملی و رفاه اقتصادی را دنبال می‌کنند. اکثر دولتها در اغلب اوقات می‌توانند بدون آنکه ارزشهای دولتهای دیگر را تهدید کنند یا از اعتبار آنها بکاهند به این هدفها برسند، یا از آنها حفاظت کنند. به‌علاوه آنها خیلی زود درمی‌یابند که هماهنگ‌سازی سیاستها با دولتهای دیگر، ایجاد ترتیبات مبتنی بر عمل متقابل («اگر تو گندم و شراب خود را به من بفروشی من به تو اتومبیل خواهم فروخت»)، و تنظیم انواع قواعد،

دستورها و مقرراتی که به آنها اجازه می‌دهد مناسبات خود را بر پایه‌ای استوار و قابل‌پیش‌بینی مبتنی سازند، برای دستیابی به برخی هدفها و ارزشها کارآیی بیشتری دارند. همکاری را می‌توان به مثابه هماهنگی منابع، برنامه‌ها و ایده‌ها در جهت مقصودی مشترک، طبق قواعد توافق‌شده و فرمولهای مربوط به هزینه تعریف کرد. هماهنگ‌کردن خط‌مشی‌ها به تنظیم سیاستهای خارجی و داخلی برای تقویت ارزش یا منافع متقابل به شیوه‌ای که هزینه‌ها و خساراتی برای دیگران به‌بار نیاورد، مربوط می‌شود.

اما اگر دولتها منافع خود را به‌عنوان معیاری برای همهٔ سیاستهایشان به کار می‌گیرند، چرا آنها دیگران را وادار به پذیرفتن اولویتهای خود نمی‌کنند؟ چرا قدرتهای بزرگ در جستجوی آن نیستند که به خاطر توانایی‌های برترشان بر دولتهای کوچکتر مسلط شوند؟ تسلط ممکن است راه مطمئن‌تری برای پیشبرد و حفظ منافع باشد. سلطه را می‌توان برقرار کرد، اما حکومتها اغلب درمی‌یابند که چنین سیاستهایی کارآیی ندارند و شاید در بلندمدت به‌طور مستقیم زیانبار باشند. برای مثال در اغلب موارد سلطه به شورش منجر می‌شود. در جهانی که در آن پیوندهای اقتصادی متقابل، تخصص فنی و شبکه گسترده فعالیتهای فراملی وجود دارد، احتمال دوام مقاصدی که از راه عمل متقابل حاصل می‌شوند بیشتر از آنهایی است که از طریق استثمار تأمین می‌گردند. در روابط میان برابرها جریان آزاد اطلاعات، حد معقولی از ثبات (یعنی وضعیتی که در آن فرد بتواند تاحدی نسبت به آینده اطمینان داشته باشد)، و راههای تنظیم‌شده برای حل مسائل دوجانبه یا مشترک، بهتر نمایان می‌گردد. دولتها همچنین درمی‌یابند که اعتبار جزء مهمی از کارآیی دیپلماتیک است. برای تأمین نیازها و دستیابی به مقاصد، اجرای تعهدات ناشی از معاهده، مبتنی‌ساختن توافقها بر عمل متقابل به جای استثمار، عمل‌کردن به شیوه‌ای قابل پیش‌بینی و به‌طورکلی اجرای دیپلماسی به‌نحوی که به منافع دیگر دولتها به‌طور جدی لطمه نزند وسایلی مؤثرتر از تهدید به استفاده از زور، نادیده‌گرفتن تعهدات ناشی از معاهده، رفتار متلون و سوءاستفاده منظم از همسایگان است. رفتارهای دسته نخست در بلندمدت اعتماد،

یعنی جزء اساسی همکاری، را به وجود می‌آورند. رفتار دسته دوم اعتماد را کاهش می‌دهند و حکومتها نیز مانند افراد مایل‌اند ازدولتهایی که به آنها اطمینان ندارند دوری جویند. می‌توان شرایطی را برشمرد که احتمالاً همکاری میان دولتها و هماهنگی در خط‌مشی‌ها را به وجود می‌آورند و مورد حمایت قرار می‌دهند:

۱. همانند یا مکمل‌بودن منافع، مقاصد و نیازهای دولتها.

۲. توزیع عادلانه هزینه‌ها، خطرها، مسئولیتها و پاداشها میان طرفهای تعهدات مبتنی‌برهمکاری.

۳. اطمینان به اینکه تعهدات پذیرفته‌شده اجرا خواهند شد؛ پایین‌بودن درجه احتمال شکست آنها.

۴. کنشهای متقابلی که تقریباً بر عمل متقابل مبتنی هستند؛ قابل اعتمادبودن و داشتن این اعتبار که اعمالشان قابل پیش‌بینی است.

این ویژگی‌ها احتمالاً در چه چارچوبهایی ملاحظه یا یافت می‌شوند؟ این ویژگی‌ها در روابط شوروی و آمریکا، رابطهٔ اسرائیل و سوریه، ترکیه و یونان، یا حتی میان دولتهای دارای سمت‌گیری‌های ایدئولوژیک مشابه، مانند چین و ویتنام جنبه غالب ندارند. آنها عمدتاً در این موارد مشاهده می‌شوند: ۱. در روابط دوجانبه میان دولتهایی که ارتباط متقابل و گسترده‌ای ندارند و علائق امنیتی مهم آنها با یکدیگر برخورد شدید پیدا نمی‌کنند؛ ۲. در نوع خاصی از چارچوب منطقه‌ای («جوامع امن»*)؛ و ۳. در پاره‌ای از ترتیبات جهانی حاکم بر روابط دولتها در بسیاری از مسائل فنی و اقتصادی. ما اینها را رژیمهای بین‌المللی می‌نامیم که به‌ترتیب به هرکدام از آنها خواهیم پرداخت.

روابط عادی دوجانبه

گرچه تجارت و ارتباطات میان دولتها و جوامع طی سده گذشته به‌طور چشمگیری

---

*. Security Communities.

گسترش پیدا کرده است، بیشتر دولتها اغلب اوقات هنوز روابط نسبتاً کم‌اهمیتی با یکدیگر دارند. توجه رسانه‌های گروهی به پویایی‌های روابط شوروی و آمریکا یا ابعاد گسترده فعالیتهای اقتصادی ژاپن در جنوب شرقی آسیا، معطوف است؛ روابط و فعالیتهایی که هر دو از لحاظ میزان ارتباطات، حجم تجارت یا امکان بالقوه بروز فاجعه به‌گونه‌ای غیرعادی «فشرده» هستند. اما اکثر روابط این چنین فشرده نیستند. در مورد روابط میان ژاپن و پاراگوئه، بنین واندونزی، ایسلند و ساموای غربی، موریس و فنلاند، یا مکزیک و بنگلادش چیزی نمی‌شنویم یا نمی‌خوانیم. در عین‌حال اینها روابط متداول در جهانی هستند که در آن بیش از ۱۶۰ دولت وجود دارد. ویژگی‌های این روابط عبارت‌اند از: ۱. توجه غیرمستمر حکومت به روابط مزبور؛ ۲. تماسهای گاه‌به‌گاه در عالیترین سطوح حکومتی؛ ۳. جریانهای تجاری و ارتباطی محدود؛ ۴. نبود مسائل امنیتی؛ و ۵. برقراری تماسهای دیپلماتیک عمدتاً از طریق سازمانهای بین‌المللی منطقه‌ای یا جهانی. گرچه این نوع روابط بندرت مورد مطالعه قرار می‌گیرند ـ عمدتاً بدین خاطر که زیاد هیجان‌انگیز نیستند ـ اما شایسته توجه بیشتری می‌باشند، زیرا در چنین روابطی است که می‌توان برخی شرایط صلح را یافت. بخش مهمی از همکاری‌های جهانی در چنین چارچوبهایی صورت می‌گیرد.

شرایطی که به نظر می‌رسد روابط سازگار را تسهیل می‌کند عبارت‌اند از: اعتماد، عمل متقابل، و سازگاری ارزشهایی که رژیمهای سیاسی داخلی بر آنها استوارند. نبود قابل‌ملاحظه ناسازگاری میان علائق امنیتی در این نوع روابط مشاهده می‌شود؛ به عبارت دیگر تقویت منافع حیاتی یا حمایت از آنها موکول به اقدامات یا سیاستهای دولت دیگر نیست. برای مثال، مکزیک و بنگلادش ممکن است هر سال در مورد انعقاد یک موافقتنامه تجاری و شاید معاهده‌ای در مورد خطوط هوایی میان دو کشور (معمولاً برپایهٔ عمل متقابل) و احتمالاً مبادله یک گروه فرهنگی یا ورزشی مذاکره کنند، اما هیچ‌یک از علائق عمده مربوط به سیاست داخلی یا خارجی مکزیک یا بنگلادش موکول به اقدامات یا سیاستهای دیگری نیست. بنابراین

هیچ‌کدام به هیچ‌وجه تهدیدی بالقوه یا بالفعل برای دیگری محسوب نمی‌شود. به‌طور خلاصه، بی‌تفاوتی متقابل (البته به طور نسبی) یکی از شرایط صلح است و احتمالاً در صورتی که نیاز و فرصت به وجود آید زمینه خوبی برای همکاری واقعی فراهم می‌آورد.

جوامع امن کثرت‌گرا*

علاوه‌بر همکاری دوجانبه و متناوب ساده میان جفت‌جفت دولتها، همکاری سازمان‌نیافته وسیعی وجود دارد که در چارچوب آنچه کارل دویچ «جوامع امن کثرت‌گرا» خوانده است قرار می‌گیرد. در یک جامعه امن کثرت‌گرا، دو یا چند دولت با هم مراودات بسیار و تقریباً کنش متقابل دائم دارند، اما لزوماً سازمانهای رسمی برای همکاری وجود ندارد. به هرحال، جنبه متمایز جامعه امن کثرت‌گرا آن است که در این جامعه همه روابط میان واحدها به‌گونه‌ای قابل پیش‌بینی مسالمت‌آمیز هستند و هنگامی که برخورد به وجود می‌آید معمولاً بیشتر از طریق سازش، خویشتن‌داری و وعده پاداش حل می‌شود تا با تهدید، بازدارندگی یا اعمال زور.

دویچ میان جوامع امن کثرت‌گرا، که در آنها مرجع اقتدار یا یکپارچگی نهادهای سیاسی وجود ندارد (برای مثال کانادا و ایالات متحده) و جوامع امن ترکیبی**، که در آنها دو یا چند واحد سیاسی مستقل واحدی بزرگتر را با ساختار مشترک اقتدار سیاسی به وجود می‌آورند، تفاوت قائل می‌شود. نمونه‌های تاریخی روندهایی که به ایجاد جوامع امن ترکیبی منجر شده‌اند می‌تواند شامل این موارد شود: تشکیل دولت ایتالیا با گردهم‌آمدن دولت ـ شهرهای متخاصم پیشین، مستملکات پاپ، و پادشاهی‌های کوچک در شبه‌جزیره ایتالیا، به وجود آمدن دولت فدرال و ملتی متشکل از سیزده مستعمره بریتانیا در آمریکا؛ ادغام ملتهای اسکاتلند، ویلز، ایرلند و انگلستان در پادشاهی متحده (بریتانیا) در اوایل سدهٔ هجدهم؛ و وحدت صدها شاهزاده‌نشین

---

*. Pluralistic Security Communities.

**. Amalgamated Security Communities.

شهرها و شهرکهای نیمه‌مستقل، و دولتهای پادشاهی در سدهٔ نوزدهم به صورت آلمان.

جنبه متمایز جامعه امن، در قیاس با روابط عادی دیپلماتیک دو دولت، رسیدن به «یکپارچگی» است، که دویچ آن را «احساس» یک جامعه بودن، و توسعه عملکردهای دیپلماتیک، سیاسی و نظامی می‌خواند که «برای مدتی طولانی» انتظار روابط صرفاً مسالمت‌آمیز میان ملتها را تضمین می‌نماید.[1] دویچ مدعی است که دو شاخص اصلی وجود جامعه امن در وضعیتهایی آشکار می‌شوند که ۱. سیاستگذاران دو یا چند واحد سیاسی و به‌طور کلی جامعه آنها در مورد احتمال خشونت متقابل نیندیشند؛ و ۲. دو یا چند ملت منابعشان را به ایجاد توانایی‌های نظامی که علیه یکدیگر باشند اختصاص ندهند.[2]

البته به آسانی نمی‌توان گفت که جامعه امن در چه لحظه مشخصی در تاریخ ظهور پیدا کرده است در معاهده ۱۸۱۹ راش باگوت Rush- Bagot مرز کانادا و آمریکا غیرنظامی اعلام شد، و پس از سال ۱۸۶۵ طرحهای رسمی دولتی اندکی وجود داشتند که حاکی از انتظار وقوع جنگ میان دو کشور باشند. با این وجود در اواخر سده نوزدهم در موارد متعدد برخی از کاناداییان و آمریکاییان استفاده از خشونت علیه یکدیگر را انتظارداشتند یا آن را برنامه‌ریزی کرده بودند. از لحاظ ایستارهای عمومی، سابقه شکل‌گیری جامعه امن واقعی میان این دو کشور احتمالاً تنها به اوایل سده بیستم بازمی‌گردد. هیمن‌طور از زمان فروپاشی اتحاد سوئد و نروژ در سال ۱۹۰۵ موردی وجود نداشته است که نیروهای نظامی این دو کشور علیه یکدیگر

---

1. Karl Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1957), p. 5.*

ارنست هاس، متخصص علم سیاست، اظهار می‌دارد که یکپارچگی و جامعه واقعی در جایی می‌تواند به وجود آید که نهادهای فوق ملی، فدرال یا کنفدرال با اختیاراتی در زمینه هدایت سیاستهای واحدهایی که در حال ادغام‌شدن در یکدیگرند وجود داشته باشد. هاس می‌گوید گرچه ترتیباتی برای اجتناب از زور می‌تواند خارج از چارچوب چنین نهادهایی فراهم آید، اما نمی‌توان انتظار داشت که یک خودآگاهی جدید خلق شود و تداوم یابد مگر آنکه مراجع و نهادهای سیاسی مرکزی ایجاد گردند. بنگرید:

Ernest Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1968), p. 7.

2. Deutsch, *et al., Political Community*, pp. 31-33.

«صف‌آرایی» کرده باشند؛ اما تا پایان جنگ جهانی اول هنوز بخشهایی از جمعیت هر یک از این دو کشور احتمال جنگ علیه دیگری را مّدنظر داشتند. مسئله دیگر در تشخیص این جامعه امن هنگامی به وجود می‌آید که دو دولت به تدارکات عادی برای دفاع از مرزهایشان در برابر یکدیگر ادامه می‌دهند، ولو اینکه جوامع و حکومتهای مربوط هیچ‌گونه انتظار به‌کارگرفتن زور یا تهدید به آن را نداشته باشند.[۳]

در حالتی که هدفهای جمعی واحدهای تشکیل‌دهنده جامعه امن هماهنگ نیستند، شاخص سوم وجود چنین جامعه‌ای می‌تواند قبول متقابل و رعایت دقیق قواعد مقرر در حقوق بین‌الملل و معاهدات دوجانبه باشد. این قواعد علاوه بر اجتناب از تهدیدهای نظامی شامل اجرای تعهدات مبتنی بر معاهده (جز در موارد اضطراری که مشورت قبلی راه را برای عدم اجرای این تعهدات در موارد خاص هموار می‌سازد)، اجتناب از مداخله در امور داخلی واحد دیگر و رعایت تشریفات و نزاکت دیپلماتیک عادی در همه مراودات و مذاکرات می‌گردد. اگر رفتاری با این سه شاخص انطباق داشته باشد ـ یعنی نیروهای نظامی علیه یکدیگر «صف‌آرایی نکرده باشند»، انتظار عمومی برای جنگ وجود نداشته باشد و معاهدات کاملاً رعایت گردند، می‌توان گفت که میان دو یا چند واحد سیاسی مستقل، یا در منطقه‌ای که واحدهای سیاسی به‌طور رسمی در هم ادغام شده‌اند، یک جامعه امن وجود دارد.

ممکن است انتقاد شود که در چنین روابطی، هدفها و ارزشهای جمعی اساسی واحدهای سیاسی چنان مشابه‌اند که برخوردهای جدی به هیچ‌وجه رخ نمی‌دهند. شاخصهای یک جامعه امن خصوصیات آشکار هر رابطه‌ای است که در آن هدفها و ارزشها با یکدیگر سازگارند. بنابراین، مفهوم مزبور یک تکرار زائد است. اما در انتقاد مزبور این نکته نادیده گرفته می‌شود که در میان

3. Deutsch, *et al.*, *Political Community*, pp.15-16.

برای مثال ستاد مشترک ارتش کانادا تا سال ۱۹۳۱ نیز هنوز در بایگانی خود طرحهایی داشت که براساس آنها در صورت یورش آمریکا به انتاریو نیروهای کانادایی به واشنگتن، آیداهو، مونتانا، مینسوتا، و نیویورک حمله می‌بردند.

دولتهای متعلق به جوامع امن بعضی اختلاف‌نظرهای بسیار جدی به وجود آمده و برخی ویژگی‌های خاص این روابط مانع شده است که حکومتهای متنازع اشکالی از رفتار را اتخاذ کنند که در اختلافات متضمن تهدید به زور یا کاربرد آن نوعاً وجود دارند. برای مثال، روابط میان فرانسه و ایالات متحده از جنگ جهانی دوم به بعد اغلب به‌واسطه منافع جمعی متنافر و هدفهای بلندمدت یا تصورات متفاوت در مورد آینده تشکیلات اروپا تحت فشار بوده است. در سراسر دهه ۱۹۵۰، قیام الجزایر موجب تهمت‌زدن متقابل و نبود تفاهم میان حکومتهای فرانسه و آمریکا شد؛ در سال ۱۹۶۶ دوگل رئیس جمهوری فرانسه از ایالات متحده و کانادا خواست که واحدهای نظامی و تأسیسات خود را از خاک فرانسه بیرون برند و ضمناً طرحهای خود در مورد خارج‌ساختن فرماندهان فرانسوی از مقر ناتو را اعلام کرد. از زمان تشکیل ناتو، در سال ۱۹۴۹، به بعد در برخی از کشورهای عضو این سازمان اختلاف‌نظرهای غیرقابل رفعی در زمینه استراتژی‌های نظامی مناسب برای نیروهای این اتحادیه، اعمال کنترل بر نیروهای بازدارنده استراتژیک تحت فرمان ایالات متحده و توسعه توانایی‌های هسته‌ای مستقل در برخی از کشورهای عضو وجود داشته است. در سراسر دهه ۱۹۷۰ فرانسه و ایالات متحده اغلب نظرهای متفاوتی در مورد مسائل تجاری و اقتصادی داشتند. در هر مورد حکومتهای فرانسه و آمریکا می‌کوشیدند از طریق شیوه‌های عادی ترغیب با ارائه پاداش، تلاش برای ترغیب با متذکرشدن مزایای مشترک و در بعضی موارد تهدیدهای غیر خشونت‌آمیز به محروم‌سازی یا تنبیه، رفتار یکدیگر را به‌گونه‌ای تغییر دهند که با منافع خودشان انطباق داشته باشد. اما در هیچ موردی هیچ‌کدام تصور به کارگرفتن یا تهدید به زور علیه دیگری را به خود راه ندادند؛ هیچ‌گاه توانایی نظامی برای نشان دادن پایبندی کامل به یک هدف، بسیج نشد و ارتباط میان پاریس و واشنگتن قطع نگردید. این مسئله مطرح می‌شود که چرا خصوصیات هم‌پیوند با برخوردهای خشونت‌آمیز در برخوردهایی که در جوامع امن رخ می‌دهند ظاهر نمی‌شوند.[۴]

۴. خلاصه‌ای از مطالعاتی را که علل به وجودآمدن جوامع امن کثرت‌گرا و یکپارچه ردیابی می‌کنند می‌توان در

همکاری و حل مسئله میان آتاوا و واشنگتن

گستردگی زیاد مراودات میان کانادا و آمریکا شرایطی را هم برای اختلاف و هم برای همکاری به وجود می‌آورد. در بسیاری از مناطق آمریکاییان و کاناداییان منافع همسانی دارند و اقدامها و سیاستهای مبتنی‌بر همکاری به آسانی می‌توانند به نفع هر دو طرف باشند. برای مثال در زمینه اقتصاد، تجارت متوازن میان دو کشور به افزایش ثروت ملی و تأمین نیازهای اقتصادی اساسی آنها کمک می‌کند. آمریکاییان بیش از هر کشور دیگری در جهان به کانادا کالا صادر می‌کنند و در کانادا زمینه پرسودی برای سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی یافته‌اند. کاناداییان نه‌تنها برای دسترسی به بازارهای واردات و صادرات (که بیش از ۷۰ درصد تجارت خارجی کانادا را دربر می‌گیرد)، بلکه همچنین برای تأمین سرمایه جهت کمک به توسعه صنعت درکانادا و سرمایه‌گذاری در بازار آمریکا، به جنوب چشم دوخته‌اند؛ واشنگتن و اُتاوا با همکاری و هماهنگ‌سازی سیاستهای خود می‌توانند منافع متقابل مهمی در زمینه مهارکردن سیل، کاهش آلودگی، کنترل ماهیگیری و جهانگردی به دست آورند. موقع جغرافیایی کانادا با وجود کاهش اهمیت آن در عصر موشک، حفاظی اضافی برای ایالات متحده در برابر هرگونه حمله هوایی از شمال و هشدار در مورد چنین حمله‌ای فراهم می‌آورد. بویژه در عصر بمب‌افکنهای دورپرواز، ایالات متحده در برابر حمله غافلگیرانه شوروی بسیار آسیب‌پذیر خواهد بود، مگر اینکه سیستمهای هشدار به موقع، و پایگاههای جنگنده‌های رهگیر در خاک کانادا ایجاد شوند. حکومت کانادا، در دفاع از مشارکت مستمر خود در فرماندهی دفاع هوایی آمریکای شمالی*، استدلال می‌کند که این کشور با کمک به آسیب‌ناپذیری توان نظامی آمریکا برای تلافی، در واقع از منافع خود حفاظت‌می‌کند. زیرا بعیداست که‌جنگی میان شوروی و آمریکا بر کانادا اثر نداشته

کتاب زیر یافت:
Joseph S. Nye, Jr., *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations* (Boston: Little, Brown, 1971).

*. North American Air Defense Command (NORAD)

باشد. از لحاظ سیاست کلی، هدفهای کانادا و آمریکا اغلب همسان بوده‌اند، به‌طوری که طبعاً به همکاری، برای مثال از طریق ناتو، منجر می‌شود. منافع کانادا در جامعه مشترک‌المنافع، مشارکت آن در سازمان ملل متحد از طریق تلاشهای مربوط به حفظ صلح و اقدامات این دولت در زمینه مذاکرات خلع سلاح یا چندان مورد توجه ایالات متحده نبوده و یا معمولاً با مواضع این دولت انطباق داشته است.

با وجود زمینه‌های فراوان همکاری، نیازها و منافع کانادا و آمریکا به هیچ‌وجه در همه موضوعات یکسان نیستند. رویکرد کانادا نسبت به دولتهای کمونیست از بسیاری جنبه‌ها با رویکرد ایالات متحده تفاوت داشته است. با وجود نارضایتی آمریکا، اُتاوا هرگز روابط دیپلماتیک خود با کوبا را قطع نکرده و تجارت با آن کشور را متوقف نساخته است. همین‌طور کانادا حکومت سرزمین اصلی چین را به رسمیت شناخت و مدتها پیش از آنکه آمریکا از انتقال کرسی چین در سازمان ملل متحد به این کشور حمایت کند، کانادا چنین موضعی را اتخاذ کرده بود. حکومت کانادا در عین‌حال که با هدفهای اصلی آمریکا در ویتنام مخالف نبود، گاه عدم موافقت خود با بمباران ویتنام شمالی و اکراه آمریکا از آغاز مذاکرات صلح راابراز می‌داشت. اما اختلاف‌نظر دو دولت در مورد هدفها یا رویکردها در قبال مسائل جهانی شاید مهمترین اختلاف‌نظر نباشد. مسائل خاص مربوط به روابط کانادا و آمریکا نیز اختلاف‌برانگیز است. از دید اُتاوا، مسئله اصلی سیاستهایی است که واشنگتن برای رهایی از مشکلات خاص خود تنظیم می‌کند و بر منافع اقتصادی کانادا اثر می‌گذارند. به خاطر ارتباط بسیار پیچیده اقتصاد دو کشور هر تصمیم آمریکا در مسائلی مانند تعرفه‌ها، مقررات سرمایه‌گذاری خارجی یا نرخ مبادله ارز می‌تواند آثار زیان‌آور ژرفی بر اقتصاد کانادا داشته باشد. حکومت آمریکا، برای مقابله با مسائل اقتصادی خود، اغلب توجه شایسته‌ای به آثار سیاستهایش بر نیازها و منافع دولتهایی که باآنها ارتباط نزدیک دارد، نمی‌کند.

در دهه ۱۹۸۰ یک منشأ مهم اختلاف میان واشنگتن و اُتاوا درخواستهای مکرر

گروههای تولیدی آمریکایی در مورد برقراری تعرفه‌های حمایتی در برابر واردات از کانادا بوده است. با وجود پایبندی لفظی ریگان رئیس جمهوری ایالات متحده به اصول تجارت آزاد، گروههای طرفدار سیاستهای حمایتی از طریق کنگره و کمیسیون تجارت بین‌الملل*، به‌طور موفقیت‌آمیزی تعرفه‌های مربوط به واردات الوار چوب نرم، تخته‌های خم‌شونده** و توفال*** از کانادا را افزایش داده‌اند. این اقدامها آثار زیانبار جدی بر سطح اشتغال و تولید مردم کانادا، بویژه در ایالت بریتیش، کلمبیا داشت. در تعقیب یک استراتژی کلی معامله به مثل، حکومت کانادا با برقراری تعرفه‌هایی در مورد کالاهای وارداتی از آمریکا، مخصوصاً کالاهایی که از نوعی کمک حکومت فدرال آمریکا برخوردار بودند، به مقابله برخاست. سرانجام، فضولات کارگاهها و کارخانه‌های زغال‌سوز در غرب میانه آمریکا نواحی وسیعی از جنگلها و دریاچه‌های کانادا را، به واسطه بارانهای اسیدی، نابود ساخته است. این نمونه‌ای کلاسیک از جامعه‌ای است که هدفهای رفاه داخلی را دنبال می‌کند و سبب واردآمدن خسارت به همسایگان خود می‌شود.

سیاستهای کانادا نیز منافع آمریکا را مورد تهدید قرار داده است. گسترش قلمرو حاکمیت کانادا تا محدوده ۱۲ میل دریای سرزمینی، ماهیگیران آمریکایی را از بخشی از حوزه‌های سنتی ماهیگیریشان محروم ساخته است. همچنین حکومت ایالات متحده با اقدام یکجانبه کانادا در گسترش محدود نظارت بر کشتیرانی و مبارزه با آلودگی که تا صد میل در شمالگان**** ادامه دارد، مخالفت کرده است. حکومت کانادا به مؤسسات تبلیغاتی کانادایی اجازه نمی‌دهد که مخارج تبلیغاتی را که از طریق فرستنده‌های مرزی آمریکایی برای داخل کانادا پخش می‌شود جزو هزینه‌های خود منظور کنند. در نتیجه این سیاست، فرستنده‌های آمریکایی حدود ۳۰ میلیون دلار درآمد تبلیغاتی خود را از دست داده و بنابراین از حکومت خواسته‌اند تلافی کنند.

---

*. International Trade Commission.

**. Shakes.

***. Shingles.

****. Arctic قاره قطب شمال.

مع‌هذا، در این مورد که کانادا و ایالات متحده یک جامعه امن کثرت‌گرا را تشکیل می‌دهند تردید اندکی وجود دارد. به دشواری می‌توان انتظار داشت که این دو حکومت علیه یکدیگر از خشونت استفاده کنند، عملیات نظامی را در جهت شمال یا جنوب طرح‌ریزی نمایند، یا نیروهای نظامی را علیه یکدیگر هدف‌گیری کنند. احتمال وحدت رسمی دو کشور وجود ندارد، اما اُتاوا و واشنگتن نهادهای مشترکی برای پرداختن به مسائلی که میان آنها به وجود می‌آید تشکیل داده‌اند. به هرحال، قسمت اعظم همکاری و هماهنگی میان دو دولت از طریق مجاری عادی حکومتی صورت می‌گیرد، دیوانسالاران در همه سطوح و از همه ادارات برای ارائه پیشنهاد، گرفتن پاسخ، مشخص‌ساختن جزئیات امور، تهیه پیش‌نویس معاهدات یا ایجاد چارچوبی به‌عنوان راهنمای سیاستهای ملی یا اقدامهای هماهنگ، با یکدیگر ارتباط برقرار می‌کنند و ملاقات می‌نمایند. سرانجام برای اجرای این توافقها اسناد تنظیم می‌شود.

اکثر قریب به اتفاق مسائل مربوط به منافع متعارض دودولت به شیوه فوق حل می‌شوند. در مذاکرات اغلب رگه‌هایی از مخالفت وجود دارد، اما احتمال منجرشدن اختلاف به خشونت اندک است. با توجه به مراحل اَعمال خشونت‌بار، مذکور در فصل پانزدهم، مشاهده می‌شود که دیپلماتهای کانادایی و آمریکایی و مقامهای رسمی دو حکومت بندرت از حد اخطار، اعتراض و گاه تهدیدهای فاقد خشونت فراتر می‌روند.

یکی از نخستین نتایجی که می‌توانیم در مورد کیفیت روابط در یک جامعه امن بگیریم آن است که اختلافات در موضوع «الف» اثری بر همکاری در موضوع «ب» ندارد، در حالی که اگر در روابط دو دولت هماهنگی و اعتماد کامل وجود نداشته باشد چنین اثری ظاهر می‌شود. برای مثال، اگر حادثه یا بحرانی میان اتحاد شوروی و ایالات متحده به وجود آید کل روابط میان دو کشور متأثر می‌شود. هنگامی که اتحاد شوروی در افغانستان مداخله کرد، انواع تعهدات متقابل آمریکا و شوروی با یکدیگر پیوند یافتند و به حالت تعلیق درآمدند. حکومت آمریکا از تسلیم معاهده سالت ۲ به سنا جهت تصویب، امتناع ورزید (البته دلایل دیگری نیز مطرح بود)؛ صدور

تکنولوژی محدود گشت؛ تماسهای ورزشی متوقف شد؛ و روابط تجاری قطع گردید. به این ترتیب برخورد در یک حوزه به دیگر بخشها گسترش یافت.

هنگامی که میان اُتاوا و واشنگتن اختلاف بروز می‌کند نوعاً چگونه با آن برخورد می‌شود؟ در اُتاوا و واشنگتن باورها و سنتهای مشخصی در مورد راههای مناسب پرداختن به مسائل متنازع‌فیه وجود دارند که به تشریح این امر کمک می‌کنند که چرا در رفتار دو دولت بندرت چیزی بیش از اظهار تأسف، فرستادن یادداشت اعتراض، تهدیدها یا هشدارهای ملایم دیده می‌شود. نخست، دیپلماتها و مقامات رسمی کانادایی و آمریکایی مایل‌اند که با مسائل از یک نقطه شروع ذهنی مشترک برخورد کنند. آنها توافق دارند که پیشرفت اقتصادی مطلوب است (امری که هر یک را نسبت به نیازهای اقتصادی طرف دیگر حساس می‌گرداند)، تکنولوژی می‌تواند بر اکثر مسائل غلبه یابد، و نتایج باید بر معیارها و شواهد فنی استوار باشند نه پاسخهای احساسی. هر دو توافق دارند که تعارض منافع در بخشهای دیپلماتیک اساساً مسائلی هستند که باید حل شوند، و نه رویارویی‌های مهمی که باید به هر بهایی، از طریق مبارزه و ترفندهای دیپلماتیک و تهدید بر آنها فائق آمد. آنها می‌پذیرند که اگر از کاردانی، دیپلماسی و شواهد فنی استفاده شود تنها معدودی مسائل غیرقابل سازش باقی می‌مانند. به‌علاوه، آنها عموماً می‌پذیرند که منافع روابط دوستانه همه‌جانبه را نباید فدای منافع کوتاه‌مدت سیاسی خاص کرد. بنابراین هر دو محدوده‌های مشخصی را در ذهن دارند که فراتر از آن بر ادعاهای خود پافشاری نخواهند کرد. تفاوت زیاد کانادا و ایالات متحده از لحاظ سطح قدرت نظامی ارتباط زیادی به مذاکرات میان آنها ندارد، مگر اینکه مسائل نظامی مطرح باشند. نتیجه یک رشته مذاکرات احتمالاً بیانگر نیازها و توانایی دو طرف برای ترغیب از طریق تنظیم سند و مدرک، و نه استفاده از قدرت نظامی، می‌باشد.

اکثر اختلافهای میان واشنگتن و اُتاوا نوعاً به سازش منجر می‌شود. به‌علاوه اغلب خویشتن‌داری و راه‌حلهای توأم با شکیبایی، دنبال می‌شود. در سال ۱۹۸۵ دیوان بین‌المللی

دادگستری رأیی صادر کرد که به موجب آن قلمرو سرزمین کانادا و ایالات متحده در خلیج مین* و ساحل جُرجز**، یعنی منطقه ماهیگیری مهم مورد اختلاف میان دو کشور، مشخص می‌شد. مقامهای رسمی در هر دو کشور، به خاطر ترس از پاسخ منفی شدید همسایه، بی‌تردید از هر اقدامی خودداری کردند. در موارد دیگر، یک طرف سیاست جدید یا راه‌حل ویژه‌ای را برای یک مسئله پیشنهاد می‌کند، تنها برای آنکه دیگری آن را رد کند. در این مرحله، پیشنهاد کنار گذاشته می‌شود یا دو حکومت نقطه‌نظرهای مربوط به خود در مورد یک مسئله را تشریح خواهند کرد، وجود یک اختلاف غیرقابل حل میان این دو نقطه‌نظر را تأیید می‌کنند و سپس می‌آموزند که با وضع مزبور کنار بیایند.

کدام عوامل می‌توانند همکاری وسیع میان ایالات متحده و کانادا، نبود رفتار برخوردآمیز (غیر از موارد اتفاقی هشداردادن یا اعتراض‌کردن)، و عدم سرایت برخورد از یک حوزه به حوزه دیگر را توضیح دهند؟ البته پاسخ تاحد زیادی در ماهیت تکمیل‌کننده منافع و نیازهای متقابل دو کشور قرار دارد. هر دو طرف می‌پذیرند که امتیازها باید از طریق تلاش مبتنی بر همکاری، مشورت پیش از اتخاذ تصمیمهای مهم سیاسی و حفظ حساسیت نسبت به منافع یکدیگر به دست آیند. به‌علاوه، برخی از ویژگی‌های نظامی دیوانسالاری دو کشور به تشریح ماهیت روابط متقابل کمک می‌کند. ارتباطات یکی از عوامل مهم است. حجم مراودات دولتی میان اُتاوا و واشنگتن زیاد است. این مراودات تنها از طریق وزارتخانه‌های امور خارجه دو کشور انجام نمی‌شوند. بنابراین اکثر دیوانسالاران در اُتاوا مستقیم با همتایان خود در واشنگتن تماس دارند و اغلب از تلفن استفاده می‌کنند. زبان و بیان مشترک احتمال درک غلط راکاهش می‌دهد، و پیوندهای نزدیک میان آنان به ایجاد اتحاد علیه کسانی که امکان دارد منافع و سنتهای آنها راخدشه‌دار سازند، کمک می‌کند. برای مثال اگر مقامهای عالی‌رتبه آمریکایی در مورد اتخاذ

---

*. Gulf of Maine.

**. Georges Bank.

سیاستهای جدید در قبال کانادا به بحث بپردازند مقامهای پایین‌دست دو کشور ممکن است توافق نمایند که در برابر این تغییرات مقاومت کنند. بویژه، هنگامی که احتمال رویارویی وجود دارد گرایش مقامهای پایین‌دست این است که مسئله را پیش از «سیاسی»شدن، میان خود کاملاً حل کنند. سرانجام، هر دو حکومت اطلاعات زیادی مبادله می‌کنند. قسمت اعظم مبادله اطلاعات به‌طور غیررسمی صورت می‌گیرد، اما مشورتهای رسمی و نهادهای مشترک نیز نقش عمده‌ای دارند.

یکی از نتایج ارتباطات زیاد آن است که نیازها شناخته می‌شوند و اَعمال قابل پیش‌بینی می‌گردند. بسیاری از برخوردهای میان واشنگتن و اُتاوا دقیقاً هنگامی به وجود می‌آیند که از تشکیلات مشورتی استفاده نمی‌شود. اما روی‌هم‌رفته، آگاهی متقابل منجر به همدلی، قابل پیش‌بینی‌بودن، و انتظارات متقابل در مورد رفتار «مسئولانه» می‌شود. هر کدام به‌طورکلی می‌دانند که چه سیاستها و اعمالی را باید از دیگری انتظار داشته باشند و حساس‌ترین مسائل کدامند. اگر تغییراتی در سیاست پیشنهاد شود معمولاً پیش از اتخاذ تصمیم نهایی، آن تغییر به‌طور گسترده مورد بحث قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد که هر دو دولت از انجام اقدامهایی خاص به نفع خود اکراه دارند. زیرا فواید کوتاه‌مدت آنها به اندازه زیانهایشان برای روابط کلی دو دولت‌نیست.

به هرحال گاه سیاستها تغییر می‌یابند. بویژه طی چندسال گذشته، هر دو حکومت سیاستهای اقتصادی ملی‌گرایانه‌ای را اتخاذ کرده‌اند که آثار نامطلوبی برای جوامع یکدیگر داشته است. به موازات افزایش ناسازگاری‌های اقتصادی عادت به مشورت زیاد و هماهنگی، دست‌کم در قلمرو اقتصادی، جای خود را به اقدامهای یکجانبه بیشتر، تهدید بیشتر به تلافی و استفاده گسترده‌تر از اتهام‌زدنهای علنی داده است. با این حال، حتی در این شرایط، در بلندمدت هر دو حکومت مایل‌اند سیاستهای نامطلوب یکدیگر را با متانت تحمل کنند. البته در بسیاری از موضوعات دیگر، که در آنها تشریک مساعی و مشورت همچنان به‌عنوان یک قاعده تلقی

می‌شود، به نظر می‌رسد اختلافات میان واشنگتن و اُتاوا بر روابط دو کشور اثر اندکی دارند.[۵]

تشریک مساعی و چانه‌زنی در بروکسل

دوازده دولتی که جامعهٔ اروپا* را به وجود آورده‌اند، بی‌تردید یک جامعه امن کثرت‌گرا را شکل می‌دهند. جنگ میان آلمان و فرانسه ـ احتمالی که تا یک نسل پیش نیز وجود داشت ـ امروزه نامحتمل‌ترین واقعه به نظر می‌رسد. شاخص اصلی یک‌چنین جامعهٔ امنی، یعنی نبود توانایی‌های نظامی یا طرحهای نظامی هدف‌گیری‌شده به سوی یکدیگر، همانند آمریکای شمالی در این دولتها نیز مشاهده می‌شود. در حالی که کانادا و ایالات متحده در هیچ روند یکپارچگی اقتصادی قرار ندارند، و فاقد نهادهایی با اختیارات فوق ملی هستند، فرانسه، آلمان، ایتالیا و کشورهای بنلوکس** سازمانی ایجاد کرده‌اند که چنین اختیاراتی را دارد. در سال ۱۹۶۷ سه نهاد اصلی یکپارچگی اقتصادی اروپا، یعنی بازار مشترک، جامعه زغال و فولاد، و اوراتوم*** در یک سازمان ادغام شدند، که آن را جامعه اروپا می‌نامند. گرچه اعضا هنوز قسمت اعظم سیاستهای خارجی و دفاعی خود را به‌طور مستقل یا در چارچوب ناتو به اجرا درمی‌آورند، همکاری در اقتصاد، تجارت، تعرفه‌ها، انرژی اتمی و حمل‌ونقل عمدتاً در چارچوب سازمانهای جامعه مزبور جریان می‌یابد.

نهادهای اصلی این جامعه جنبه‌هایی از سازمانهای بین‌الدولی عادی مانند ناتو و ملل متحد را با نوعی سازمان فوق ملی در هم می‌آمیزد. در سازمان نوع اول، اعضا تا رسیدن به نوعی

---

۵. گواه افزایش برخورد در دههٔ ۱۹۷۰ میان دو دولت را می‌توان در منبع زیر یافت:
Peyton Lyon and Brian Y Tomlin, *Canada as an International Actor* (Toronto: Macmillan of Canada, 1979), ChaP. 7.

*. این دولتها عبارت‌اند از بلژیک، دانمارک، فرانسه، آلمان، یونان، ایرلند، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند، پرتغال، اسپانیا و بریتانیا.

**. کشورهای بنلوکس Benelux عبارت‌اند از بلژیک، هلند و لوکزامبورگ.

***. جامعهٔ انرژی اتمی اروپا European Atomic Energy Community (Euratom).

راه‌حل یا سیاست مشترک با یکدیگر مذاکره و چانه‌زنی می‌کنند. در سازمانهای نوع دوم کارمندان غیرنظامی بین‌المللی که در برابر هیچ حکومتی مسئول نیستند، اختیاراتی در مورد اتخاذ تصمیمهای الزام‌آور برای دولتهای عضو و شهروندان آنها دارند. این مهمترین وجه تمایز میان نهادهای یک جامعه امن یکپارچه، سازمانهای نوعاً دیپلماتیک درجامعه امن کثرت‌گرا، و سازمانهای بین‌الدولی است. چند وجه تمایز دیگر نیز مشهود است. در جامعه اروپا برخی تصمیمات دولتهای عضو با اکثریت آرا گرفته می‌شوند، سیاستهای ناشی از این تصمیم‌گیری‌ها برای همه اعضا، از جمله مخالفان، الزام‌آور است. از سوی دیگر در سازمان ملل متحد، هیچ دولتی مجبور به پذیرفتن یا اجرای تصمیمهای این سازمان در مورد حل مسالمت‌آمیز مناقشات و اختلافات نیست. دوم، جامعه اروپا نهادهایی دارد که مستقلاً یک سیاست را به اجرا درمی‌آورند و برای اجرای این سیاستها در بسیاری از موارد به ساختارهای اداری ملی وابسته نیستند، گرچه این ساختارها لزوماً باید با نهادهای مزبور همکاری کنند. این جنبه بندرت در سازمانهای بین‌الدولی مشاهده می‌شود. سوم، جامعه اروپا از طریق کمیسیون خود، صلاحیتهایی را به‌طور مستقیم نسبت به شهروندان و شرکتهای دولتهای عضو اِعمال می‌کند و می‌تواند سیاستهایش را، با طرح دعوی، یا اعمال مجازات علیه افراد یا شرکتهایی که از سیاستهای سازمان پیروی نمی‌کنند، به اجرا درآورد. اعطای چنین صلاحیتهایی برای اجرای قانون به یک تشکیلات فوق ملی، در سازمانهای بین‌المللی متداول نیست.

نهادهای جامعه مزبور که ترکیبی از اختیارات بین‌الدولی و فوق ملی را دارند به قرارزیرند:

۱. کمیسیون اجرایی، مرکب از متخصصان فنی که با توافق مشترک حکومتهای عضو منصوب شده‌اند، و تنها در برابر سازمان مزبور مسئولند. آنها می‌توانند در زمینه خط‌مشی‌های جامعه توصیه‌هایی کنند و سیاستهایی را که حکومتهای عضو تصویب کرده‌اند به اجرا درآورند. اعضای کمیسیون در همهٔ جلسات شورای وزیران شرکت دارند و نقطه‌نظرهای جامعه را ارائه می‌دهند.

۲. شـــورای وزیـران، متشکل از نـمایندگان دولتـها، اخـتیار نـهایی تـنظیم و تـصویب خط‌مشی‌های مشترک و چانه‌زنی با دیگر دولتهای عضو را دارد.

۳. شورای اروپا، هر سال سه بار با حضور رؤسای دولتهای عضو تشکیل جلسه می‌دهد. این جلسات غیررسمی‌اند، اما اکثراً در آنها تصمیمهای مهمی اتخاذ مـی‌شوند و اغـلب به‌عنوان وسیله‌ای سودمند برای حل بن‌بستهایی مورد استفاده قرار می‌گیرد کـه شـورای وزیران با آنها مواجه می‌شود.

۴. مجمع جامعه اروپا، مرکب از نمایندگان منتخب مردم، که اختیار بحث و تجدیدنظر در سیاستها و اقدامهای کمیسیون و شورای وزیران را دارد.

۵. دیوان دادگستری جامعه اروپا، قانونی بـودن تـصمیمهای کـمیسیون اجـرایی و شـورایی وزیران را بررسی می‌کند و دعاوی حقوقی ناشی از معاهدات برپادارنده جامعه را فیصله می‌دهد. دیوان به اختلافهایی که حکومتها علیه یکدیگر، حکومتها عـلیه کـمیسیون، و افراد یا شرکتهای تجاری علیه کمیسیون در دیوان مطرح می‌سازند، رسیدگی می‌کند. در سال ۱۹۸۶ دیوان بیش از ۴۰۰۰ دعویٰ در مورد مسائل مربوط به افراد، حکومتها و خود سازمان را فیصله داد.

الگوی تصمیم‌گیری و تشریک مساعی در کمیسیون و شورای وزیـران بسـیار پـیچیده است و کار صدها دیوانسالار ملی و بین‌المللی را طلب می‌کند. کمیسیون نوعاً به برنامه ریزی در مورد قواعد، مقررات و رهنمودهایی مبادرت می‌ورزد که بر هدف یکپارچگـی اقـتصادی اثـر دارند. در تنظیم انبوه پیشنهادها، اعضای کمیسیون با هیئتهای نمایندگی دائم دولتهای عـضو، مستقر در بروکسل، مشورت می‌کنند. نمایندگی‌های دائم به حکومتهایشان گزارش می‌دهند و طبعاً با دیوانسالاران دولتهای متبوع خود به‌طور گسترده مشورت می‌کنند. نمایندگی‌های دائم از نظرهای ملی دفاع می‌کنند، اما از آنجا که با همهٔ امور جامعه اروپـا تـماس نـزدیک دارنـد بـه حکومتهای متبوع خود نیز فشار می‌آورند که از نقطه‌نظرهای کـمیسیون نـیز حـمایت کـنند.[۶]

---

6. Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 1963), p. 79.

هنگامی که روند طولانی مشورت تکمیل شود و مجموعه منسجمی از پشنهادها شکل گیرد، کمیسیون آنها را به شورای وزیران مرکب از وزیران امور خارجه، اقتصاد، دارایی و بازرگانی دولتهای عضو ارائه می‌دهد. کمیسیون نیز خود به‌عنوان عضو سیزدهم در شورا حضور می‌یابد، با این تفاوت که نقطه‌نظرهای کل جامعه اروپا را ارائه می‌دهد نه یکی از دولتهای عضو را. کمیسیون می‌تواند از پیشنهادهای خود دفاع کند، پیشنهادهای جدیدی را ارائه نماید، یا در صورتی که برخی از وزیران در بن‌بست قرار گیرند میانجیگری کند.

نظام رأی‌گیری در شورای وزیران پیچیده است. بیشتر تصمیمها بر اکثریت خاص، یعنی یک نظام رأی‌دهی وزنی استوار است (برای مثال فرانسه بیشتر از لوکزامبورگ یا بلژیک رأی دارد)؛ در دیگر موارد اتفاق‌آرا یا یک اکثریت ساده لازم است. نکته مهم اینکه از لحاظ نظری اکثر تصمیمهای شورا می‌تواند علی‌رغم اراده یک یا چند حکومت اتخاذ شود گرچه،همان‌طور که مشاهده خواهیم کرد، عملکرد شورا به‌عنوان یک «قانون» غیررسمی ایجاب می‌کند که وزیران به توافقی قابل‌قبول برای همه دست یابند. مخالفت دوگل در سالهای ۱۹۶۳ و ۱۹۶۷ با ورود انگلستان به بازار مشترک، تهدید وی در مورد خروج از نهادهای جامعه مزبور در سال ۱۹۶۶ و مبارزه علنی تاچر، نخست وزیر بریتانیا، برای حقوق خاص* این دولت در جامعه اروپا، به سال ۱۹۸۰، نقض جدی الگوی عادی تصمیم‌گیری بودند. اکثر خط‌مشی‌های جامعه از طریق روند کند و دشوار به وجودآوردن اجماع کلی از طریق ترغیب، ارائه مدارک و مستندکردن نیازها، اتخاذ می‌شوند. به هرحال، در سالهای اخیر بر اثر مواجه‌شدن حکومتهای اروپایی با مشکل کمبود سوخت، کسادی، تورم، بیکاری، اعضای اصلی جامعه در مورد برخی تصمیمها عملاً حق وتو به دست آورده‌اند. برخی از برنامه‌ها صرفاً به خاطر عدم رضایت فرانسه، بریتانیا و آلمان نمی‌توانند به اجرا درآیند.

همانند روابط کانادا و آمریکا، برخی باورها، سنتها و قواعد نانوشته بر حل و رفع

---

*. Fees.

مسائل، تشریک مساعی یا شکل‌دادن به سیاستهای جدید حاکم است. اکثر پیشنهادهایی که در شورای وزیران مطرح می‌شوند، سودوزیانهایی برای دولتها دربر دارند. هر وزیر طبعاً خواهد کوشید نتیجه نهایی، حتی‌الامکان حداکثر ممکن منافع حکومت متبوعش را تأمین کند. اما برخلاف مذاکرات در وضعیت وجود اختلاف توأم با خشونت، که در آن یا اختلاف حل می‌شود یا همچنان ادامه می‌یابد، مذاکره‌کنندگان در شورای وزیران کار خود را با این توافق ضمنی آغاز می‌کنند که در پایان باید تصمیم نهایی اتخاذ شود؛ آنان می‌پذیرند که باید امتیازهای متقابل داده شود، زیرا عملکرد عادی، با وجود استثناهایی در رفتار فرانسه، اصولاً در جهت از میان برداشتن احتمال نرسیدن به هرگونه توافق است.[7] به‌علاوه در بحثهای طولانی همیشه یک میانجی سازش‌دهنده حضور دارد. کمیسیون همیشه نظرهای جامعه را ارائه می‌دهد و به علت داشتن مهارتهای فنی و هاله‌ای از مشروعیت، در موضعی قدرتمند برای تأثیر بر مواضع چانه‌زنی دولتهای عضو قرار دارد. هنگامی که امتیازها به نام جامعه داده می‌شود و نه به دولتهای دیگر، برای مثال آلمان یا لوکزامبورگ، وزیران آمادگی بیشتری برای اعطای امتیازها و توجیه آنها برای دولتهای متبوع خود دارند.[8] به‌طور خلاصه کمیسیون برای غلبه بر ضرورتهای کاملاً ملی در موضعی قوی قراردارد.

به‌علاوه اکثر موضوعات به‌عنوان «مسئله» مورد بررسی قرار می‌گیرند. یعنی راه‌حل می‌تواند بر داده‌ها، روشن‌ساختن نیازها و به‌کارگرفتن تکنولوژی مبتنی باشد. در شورای اروپا، شورای وزیران یا میان کمیسیون و نمایندگی‌های دائم، چانه‌زنی‌ها بندرت تحت‌الشعاع اصول ایدئولوژیک قرار می‌گیرند. بنابراین تصمیمات و راه‌حلها بیش از آن که بر قدرت، حیثیت، توانایی‌ها، یا شهرت دولتهای عضو استوار باشند بر هدفهای سازمان و متقاعدکننده‌ترین نیازهای اعضای آن مبتنی هستند. در مورد بسیاری از موضوعات مطرح در شورا، وزیران

---

7. Lindberg, *Political Dynamics of European Economic Integration*, p. 285.
8. *Ibid.*, p. 286.

فرانسوی به خاطر همراهی با هلند از خواستهای خود کاسته‌اند و در موضوعاتی دیگر مقامات آلمانی یا ایتالیایی برای به دست آوردن موافقت بلژیکیان از مواضع چانه‌زنی خود پس نشسته‌اند. به عبارت دیگر هیچ حکومتی صرفاً به خاطر آنکه از نظر اقتصادی یا نظامی قوی یا ضعیف است همواره به هدفهایش دست نمی‌یابد یا از آنها چشم نمی‌پوشد.[۹]

چانه‌زنی در شورای وزیران اختلاف چشمگیری با حالت رسمی، سرد، و ناسزاگویی در مذاکرات میان دولتهای خصم دارد. به گفته لیندبرگ، وزیران جامعه عموماً نسبت به نیازهای دیگر دولتهای عضو حساسیت قابل ملاحظه‌ای نشان می‌دهند. جّو حاکم تاحدی بدان خاطر غیررسمی است که وزیران مزبور یکدیگر را بخوبی می‌شناسند و در بعضی موارد روابط دوستانه شخصی خوبی با یکدیگر دارند. سخنرانی‌های رسمی طولانی نادر است. شوخی و بذله‌گویی اغلب مشاهده می‌شود. به نظر می‌رسد این آگاهی وجود دارد که وزیران در مورد یک مسئله مشترک کار می‌کنند، مسئله‌ای که انتظار می‌رود به منظور دستیابی به یک راه‌حل برای جامعه، در مورد آن با یکدیگر به توافق برسند.[۱۰] اگر توافق حاصل نشود، پیشنهادها و طرحها معمولاً به کمیسیون عودت می‌یابند تا مجدداً بر روی آنها کار شود. سپس کمیسیون تماسهایی با نمایندگی‌های دائم یا دیوانسالاران دولتهای عضو، برقرار می‌کند و مسائل باقی‌مانده را حل و رفع می‌نماید.

درست همان‌طور که مشکلات دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ دامنه اختلافهای میان اُتاوا و واشنگتن راگسترش داده است، جامعه اروپا نیز از برخی باورها، انتظارات و قواعد نانوشته‌بازی که در دوران گسترش اقتصادی دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به وجود آورده بود عدول کرده است. انتظار به نتیجه‌رسیدن از راه مذاکره جداً با مشکل روبه‌رو شده است، به‌گونه‌ای که برای مثال این

---

9. Haas, *The Uniting of Europe*, pp. 524-25.

10. Lindberg, *Political Dynamics of European Economic Integration*, pp. 76-77.

نظر وجود دارد که کمیسیون باید جامعه را به سوی قلمروهای رو به گسترش سیاست یکپارچگی، از میان‌برداشتن قدرت و اقتدار حکومتهای عضو و قراردادن این قدرت و اقتدار در حوزه صلاحیت جامعه، هدایت کند. از آنجا که فشارهای اقتصادی دورنمای دستیابی همه اعضا به ثروت و رفاه فزاینده را خدشه‌دار ساخته، حکومتها مجبور شده‌اند برای به دست‌آوردن سهمهای مناسب از امتیازهای جامعه به سختی با یکدیگر چانه بزنند. در برخی موارد چانه‌زنی خصوصیت سیاستهای توزیعی را به خود گرفته است، یعنی هر طرف چه مقدار از مزایا را به دست آورد. در معدودی موارد مسائل فراروی جامعه در شرایط مجموع صفر واقع می‌شوند که در آن اعضا تصور می‌کنند آنچه طرفهای دیگر به دست می‌آورند به زیان آنها است. این امر منجر به استفاده از وتو و محدودشدن امکان انتقال جامعه اروپا به حوزه‌های هرچه بیشتر سیاستهای مشترک شده است. دولتهای عضو جامعه هنوز به‌طور کامل خود را متعهد به اصل رأی اکثریت (حذف وتو) نکرده‌اند، و ورود یونان، اسپانیا و پرتغال، بانیازها و ضعفهای اقتصادی خاص خود و نداشتن تجربه در مورد مسائل جامعه، هرگونه حرکت بیشتر به سوی فوق ملی‌شدن را واقعاً فلج ساخته است.

بنابراین جامعه اروپا ویژگی‌های زیر را نمایان می‌سازد: ترکیب پیچیده‌ای از سیاستهای سنتی میان دولتهای عضو، یک جامعه امن کثرت‌گرای تثبیت‌یافته؛ و در برخی از سیاستهای مربوط به بخشهای اقتصادی مانند کشاورزی، یک سازواره (ارگانیسم) سیاسی یکپارچه که به‌طور مؤثر در سیاستگذاری و اختیارات اداری با دولتهای عضو سهیم است. جامعه به اختیار خود برخی سیاستها را در میان همه اعضا اجرا می‌کند، آئین‌نامه‌هایی (مانند یکسان‌سازی جنبه‌های آئین مختلف ایمنی در اتومبیلها) را صادر می‌نماید و بر رعایت آنها نظارت دارد. نقش اجرایی آن عبارت است از: هدایت سیاستهای داخلی (سیاست مشترک کشاورزی) و اجرای سیاستهای جامعه اروپا دربرابر کشورهای ثالث در زمینه مسائل تجاری.

جامعه همچنین کوشیده است سیاستهای خارجی اعضای خود را هماهنگ سازد. در عین‌حال که در بعضی از حوزه‌ها تنها به مفهوم محدودی می‌توانیم از «سیاست خارجی جامعه» صحبت کنیم، در میان اعضای جامعه اروپا این انتظار به وجود آمده است که در زمینه سیاست خارجی نمی‌توانند به‌طور فردی به اقدامهای مهم دست بزنند یا بدون مشورت تصمیمهایی نهایی بگیرند. تلاش برای هماهنگ‌سازی مؤثر بوده است. در کنفرانس امنیت و همکاری اروپا هیئتهای نمایندگی کشورهای جامعه اروپا به‌طور منظم با یکدیگر ملاقات کردند و سیاستهای مشترکی را در مذاکرات اتخاذ نمودند. در سال ۱۹۸۰، اعضای جامعه برای آنکه تفاوت میان رویکردهای اروپایی و آمریکایی نسبت به اختلاف اعراب و اسرائیل را به جهان نشان دهند به یک «ابتکار اروپایی» در مورد خاورمیانه دست زدند. در سال ۱۹۸۶ وزیران امور خارجه کشورهای جامعه اروپا، در پاسخ به شرکت سوریه در فعالیتهای تروریستی مجازاتهای اقتصادی محدود مشترکی را علیه این دولت اعمال کردند. در مورد مسائلی مانند اعطای کمک به آفریقا، انعقاد موافقتنامه‌های تجاری با طرفهای ثالث، و برقراری روابط اقتصادی با اروپای شرقی و اتحاد شوروی، هماهنگ‌سازی سیاستها بیشتر به صورت قاعده درآمده است تا استثناء.

در عین‌حال که مذاکرات میان اعضای جامعه اروپا به منظور تنظیم سیاستهای جدید برای جامعه بغایت پیچیده است و بسیاری از خصوصیات چانه‌زنی سنتی و سیاست مبتنی بر توزیع امتیازها را نشان می‌دهد. برخی از خصوصیات جامعه، روابط در چارچوب این نهادها را از روابط دوجانبه عادی متمایز می‌گرداند. در میان این خصوصیات موارد زیر قرار دارند: مشروعیت و نفوذی که به کمیسیون داده شده است، حراست از آداب جامعه، میزان اطلاعات فنی که بر مذاکرات اثر می‌گذارند؛ عدم تمایل به استفاده از وتو (موضوعات مورد اختلاف به جای آنکه وتو گردند اغلب کنار گذاشته می‌شوند) گسترش صلاحیت اداری جامعه؛ هماهنگ‌سازی موفقیت‌آمیز سیاستهای خارجی اعضا در مورد بعضی موضوعات اساسی

جهانی. در عین‌حال که حرکت به سوی یکپارچگی رسمی در حوزه‌های بیشتر در قیاس با دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به‌طور اساسی کُند شده است، جامعه اروپا بسیاری از ویژگی‌های یک جامعه امن را دارد که به آرامی به سوی ادغام پیش می‌رود.

از مقایسه رفتار مربوط به چانه‌زنی و حل اختلاف در یک جامعه در حال ادغام با رفتار چانه‌زنی در اختلافها و مناقشه‌های خشونت‌بار چه نتایجی می‌توان گرفت؟ نخست، باید به خاطر داشته باشیم که مسائل جامعه اروپا عمدتاً به معضلات اقتصادی مربوط می‌شود، که در آنها عوامل و اطلاعات فنی به آسانی می‌توانند برای نفوذگذاری بر مذاکره‌کنندگان به کار گرفته شوند. در اختلافهای ناشی از ارزشهای ایدئولوژیک ناسازگار، هدفهای بلندمدت، ادعاهای ارضی، یا آمال ملی بلندپروازانه، چنین معیارهای دقیقی برای توافق وجود ندارد. دوم، دولتهای عضو جامعه و نمایندگان مذاکره‌کننده آنها از منافع مشترک بلندمدتی که زیانهای اقتصادی کوتاه‌مدت را توجیه می‌کنند، آگاهند. اما هنگامی که یک دولت از کشور دیگری درخواستهای ارضی دارد، یا به طریقی منافع حیاتی آن را تهدید می‌کند مشکل بتوان قربانی را متقاعد ساخت که با سر فرودآوردن در برابر آن درخواستها یا تهدیدها منافعی به دست خواهد آورد. سوم، الگوی تشریک مساعی و حل اختلاف در جوامعی که از لحاظ اقتصادی در حال ادغام هستند در مذاکرات مربوط به مسائل نظامی و سیاسی میان دولتهای عضو هنوز به‌طور کامل وجود ندارد. برای مثال در ناتو مذاکرات به مسائل نظامی و رفتار کلاسیک چانه‌زنی مربوط می‌شود، که در آن توافق معمولاً بر کوچکترین مخرج مشترک مبتنی است و توانایی نظامی هر عضو نقش مهمی در تعیین نفوذ آن در روند چانه‌زنی ایفا می‌کند.

از سوی دیگر، در سازمانهای فاقد یکپارچگی، مانند ناتو، چانه‌زنی دیپلماتیک، حل اختلاف و سیاستگذاری اغلب با خصوصیات مربوط به تأثیرپذیری، پایبندی به قواعد دقیق نزاکت در مذاکرات و اجتناب از تهدیدهای نظامی برای رسیدن به هدفها همراه است. به‌طور

خلاصه حل اختلافها در جوامع امن کثرت‌گرا و در بسیاری از سازمانهای بین‌المللی در جایی میان الگوی رفتار در جوامع در حال ادغام و الگوی رفتار در اختلافهای مستلزم به کارگیری خشونت قرار دارد.

ایجاد و حفظ رژیمهای بین‌المللی

اقدامات ملی ناهماهنگ در بسیاری از حوزه‌ها زیانبار و اغلب غیرمؤثرند. برای مثال، ارتباطات پستی را در نظر بگیریم. در سده هجدهم ارسال یک نامه از لندن به برلن نیازمند الصاق تمبرهای جداگانه در مرزهای فرانسه، بلژیک و آلمان ، همین‌طور مرزهای بسیاری از شاهزاده‌نشینهای آلمانی بود که میان راین و برلن قرار داشتند. همین‌طور مسافری که در دهۀ بیست با هواپیما از استکهلم به رم می‌رفت، می‌بایست چند بار هواپیما عوض کند، زیرا خطوط هواپیمایی اجازه نداشتند از فراز سرزمینهای دولتهای متعدد، بدون توقف پرواز کنند. خطوط هواپیمایی ملی واقعاً ملی بودند، یعنی اساساً تنها می‌توانستند در فضای کشور خودشان پرواز کنند. امروزه ترتیباتی که براساس آن یک نامه تنها با استفاده از یک تمبر به مقصد دوری می‌رسد واقعیت پیدا کرده است. همچنین مسافران سوئدی می‌توانند با یک پرواز مستقیمِ آلیتالیا* یا اس. آ. اس.** به رم پرواز کنند. گاه مقامهای رسمی دولتی به این نتیجه رسیده‌اند که قواعد کهنه ناظر بر این اشکال ارتباطی موجب عدم کارآیی می‌شوند و بر این اساس آنها را تغییر داده‌اند. درجهان امروز، ما هزاران هنجار، قاعده و نهاد داریم که هزینه‌های انجام مراودات میان جوامع و حکومتها را تعیین، تنظیم و سهم‌بندی می‌کنند. ما این ترتیبات را رژیم می‌نامیم. این رژیمها در زمینه‌های مختلفی مانند پخش برنامه رادیویی، تکثیر سلاحهای هسته‌ای، صید

---

*. شرکت هواپیمایی ایتالیا.

**. شرکت هواپیمایی کشورهای اسکاندیناوی.

نهنگ، کنترل تسلیحات، بهداشت، ایمنی، اوزان و مقادیر و تجارت بین‌المللی وجود دارند. رژیمهای بین‌المللی عبارت‌اند از آن هنجارها، قواعد، مقررات و روشهای سیاستگذاری که حکومتها برای تنظیم انواع مختلف مراودات یا زمینه‌های موضوعی وضع می‌کنند یا به‌کارمی‌گیرند.

رژیمهای مزبور از لحاظ درجه نهادی‌شدن و میزان کارآیی در تنظیم رفتار حکومتها و دیگر بازیگران سهیم در مراودات بین‌المللی، بسیار متفاوتند. رژیم حاکم بر تردد در مسیرهای هوایی بین‌المللی در سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری (ایکائو*، مستقر در مونترال) نهاد شده است و این سازمان تصمیمهایی اتخاذ می‌کند که اکثراً برای یکایک دولتها و شرکتهای هواپیمایی الزام‌آورند. ایکائو در زمینه وضع قواعد، نظارت بر اجرا، مبادلهٔ اطلاعات و تعیین مسیرهای هوایی فعالیت دارد. سازمان مزبور از مشروعیت زیادی برخوردار است، قواعد آن جنبه آمرانه دارند و میزان تبعیت هواپیماهای ملی از آن قواعد بسیار زیاد است. قواعد، که در نتیجه روند سیاستگذاری به وجود می‌آیند، از چانه‌زنی و حل مسئله ناشی می‌شوند و عمل متقابل اصل مهمی است که زیربنای اغلب مقررات را شکل می‌دهد. اگر برخی از دولتها احساس کنند که همیشه در چانه‌زنی سهم مطلوبی به دست نمی‌آورند، وسوسه آنها به جداشدن (به راه خود رفتن)با این درک تعدیل پیدا می‌کند که منافع کوتاه‌مدت، اگر وجود داشته باشد، با زیانهای بلندمدت، از جمله زیان عمل متقابل، خنثی می‌شود.

برخلاف رژیم مربوط به هواپیمایی کشوری بین‌المللی که در ایکائو سازماندهی شده، رژیم بین‌المللی مربوط به حقوق بشر ضعیف است. تعدادی معاهده و موافقتنامه از جمله اعلامیه حقوق بشر وجود دارند که به موضوع مربوط می‌شوند، اما در این اسناد اصولی بسیار کلی اعلام می‌گردد که تفسیر آنها اساساً برعهده دولتها است. این رژیم از طریق کمیسیون ملل

---

*. International Civil Aviation Organization (ICAO)

متحد برای حقوق بشر و کمیته حقوق بشر مجمع عمومی، همین‌طور سازمانهای منطقه‌ای مانند کمیسیون اروپایی حقوق بشر نهادی شده است. این سازمانها به وضع معیارها، انجام‌دادن کارهای تشویقی و نظارت بر فعالیتهای دولتها در زمینه حقوق بشر کمک می‌کند. برخی از آنها نیز صلاحیت استماع عرضحالهای افراد را دارند. سازمانهای مزبور از طریق افشاگری‌های خود، دست‌کم می‌توانند حکومتهایی را که در مورد آنها گزارشهایی در زمینه نقض منظم حقوق بشر وجود دارد برآشفته سازند. به هرحال رژیم مزبور، از نظر اجرایی ضعیف است. دولتهایی که معیارهای بین‌المللی حقوق بشر را نقض می‌کنند، با مجازاتهای کمی روبه‌رو هستند ـ مگر مجازاتهایی که حکومتهای دیگر اعمال می‌نمایند ـ و با آنها معامله به مثل نمی‌شود. به عبارت دیگر مزایای نقض یا انحراف از هنجارهای کلی معمولاً بیش از زیانهای آن است.

اکثر رژیمهای بین‌المللی در جایی میان رژیم بسیار مؤثر ایکائو و رژیم ضعیف حقوق بشر قرار گرفته‌اند. در مورد مسائل تجاری، اصول این رژیم که اکثراً بر معامله به مثل استوارند ـ کاملاً صراحت دارند، و سازمان مربوط به موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات)* صلاحیت نظارتی و قضایی دارد. به هرحال تعداد زیادی از دولتها راههایی را برای تقلّب در مقررات گات مربوط به سیاستهای حمایتی، از جمله به صورت اعطای کمکهای صادراتی، ایجاد موانع تجاری پنهان و «ساز و کارهای (مکانیسمهای) تجاری مطمئن»، که چیزی بیش از سهمیه‌بندی واردات نیستند، یافته‌اند. این رژیم نیز ناقص است، زیرا برخی از انواع مراودات تجاری میان جوامع، مانند تجارت، خدمات و سرمایه‌گذاری در این بخش را دربر نمی‌گیرد. فشار طرفداران سیاست حمایتی در دهۀ ۱۹۸۰ به برخی اصول گات لطمه شدیدی زده است که مهمترین آنها تعهد به سازماندهی تجارت جهانی برپایه از میان‌بردن تدریجی محدودیتهای تجاری و وضع حقوق ویژه برای کشورهای در حال توسعه است.

---

*. Ceneral Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

در مورد کنترل تسلیحات، معاهدات مزبور حاوی ممنوعیتهایی در مورد استقرار سلاحهای دارای قدرت انهدام گسترده در فضای ماورای جو، اجرام سماوی، بستر اقیانوسها و جنوبگان است. معاهدات مربوط به موشک ضد موشک، همین‌طور سالت ۱ و سالت ۲ در مورد برخی از انواع سیستمهای اسلحه، سقفهایی تعیین کرده‌اند. اما محدودیت در مورد حوزه‌های مهم تحقیق و توسعه در بهترین حالت تنها در حد یک امید است. معاهده عدم تکثیر سلاحهای هسته‌ای منطقاً دست‌کم در جلوگیری از گسترش افقی سلاحهای هسته‌ای مؤثر بوده است و قاعده بین‌المللی عام در مخالف با «هسته‌ای‌شدن» دولتهای دیگر تاکنون به محدودساختن دولتهایی کمک کرده است که امکان دارد ملاحظات امنیتی حاد آنها را به تولید سلاحهای هسته‌ای و سیستمهای پرتاب برانگیزد. در دهه ۱۹۵۰ کارشناسان مرتباً) دنیایی را در آخر سدهٔ حاضر پیش‌بینی می‌کردند که در آن بیست تا سی دولت هسته‌ای وجود دارد. در دهه ۱۹۸۰ ما از ارقام یادشده بسیار عقب‌تریم. این امر تاحدی مدیون معاهدات و قواعد عام مخالف تکثیر سلاحهای هسته‌ای است.

تعداد زیاد و فزاینده رژیمهای بین‌المللی نشان می‌دهد که جهان ما جهانی تنها مبتنی بر «سیاست قدرت» نیست. همان‌طور که در فصل سیزدهم ذکر شد، جامعه دولتها، در عین‌حال که اساساً فاقد اقتداری عالی است، برای آنکه زندگی را برای اعضای خود قابل تحمل سازد هنجارها، قواعد، مقررات و نهادهایی را به‌وجود می‌آورد. حکومتها به طور روزافزونی می‌پذیرند که منافع ملی آنها با سیاستهای تک‌روانه نمی‌تواند بنحو شایسته‌ای تأمین شود و همکاری و هماهنگی سیاسی پیش‌شرطهای اساسی برای پیشبرد منافع آنهاست. رژیمهای بین‌المللی درجات مختلفی از ثبات، قابلیت پیش‌بینی و عمل متقابل را به وجود می‌آورند، که اجزای اساسی تنظیم تجارت و ارتباطات میان جوامع‌اند.

یک دولت به تنهایی نمی‌تواند با بسیاری از مسائل فراملی مانند آلودگی، از میان‌رفتن

منابع، ماهیگیری، و کنترل بیماری‌های واگیر مقابله کند، تلاش یک‌جانبه دولتها پرهزینه و معمولاً غیرمؤثر است، مگر آنکه دولتهای مستقیماً درگیر، با یکدیگر همکاری و سیاستهای خود را هماهنگ کنند. ممکن است در مورد چگونگی تقسیم هزینه‌ها و مسئولیتهای مربوط به مقابله با این مسائل دلایل مهمی وجود داشته باشد، اما برخلاف وضعیت موجد جنگ و خشونت، طرفها منافع مشترکی دارند و می‌پذیرند که هدفهای ملی را تنها می‌توان از طریق همکاری و هماهنگی بین‌المللی به دست آورد. در عین‌حال که رژیمهای بین‌المللی اکثراً به آرامی به وجود می‌آیند، تغییرشکل می‌دهند، رشد می‌یابند و رو به زوال می‌گذارند، بخشی اساسی از جهان سیاست بین‌الملل‌اند و بسیاری از دولتها از طریق آنها بخشهای مهمی از سیاستهای خارجی خود را به اجرا درمی‌آورند. چانه‌زنی دیپلماتیک، تبلیغات، و گاه تهدیدهای غیرخشونت‌آمیز و تلاش برای ایجاد توافق در چارچوب این رژیمها به همان اندازه صورت می‌گیرد که در روابط دوجانبه نهادی‌نشده دیده می‌شود. وجود این رژیمها به معنای عدم وجود سیاست و اختلاف نیست؛ همانند جوامع امن، سیاست تاحد زیادی شبیه گذشته ادامه می‌یابد، با این تفاوت اساسی که خشونت بندرت در پس پرده پنهان است.

همکاری و صلح

تشریک مساعی در اروپای غربی در هر سه زمینه بحث‌شده در این فصل وجود دارد. برای مثال روابط میان اسپانیا و فنلاند نوعاً دوجانبه غیرمستمر است؛ همکاری در مورد مسائل ناتو در چارچوب یک نهاد انجام می‌شود، اما نهادی بدون هیچ‌یک از صفات فوق‌ملی؛ و تشریک مساعی در جامعه اروپا عمدتاً در چارچوبی بسیار سازمان‌یافته با برخی جنبه‌های فوق ملی صورت می‌گیرد. اروپای غربی همزمان مجموعه‌ای از روابط دوجانبه، در مواردی که اکثراً مسائل نظامی و دیپلماتیک مطرح می‌باشند یک جامعه امن کثرت‌گرای چندجانبه، و در مورد

مسائل اقتصادی، حمل و نقل، کشاورزی و انرژی اتمی جامعه‌ای در حال یکپارچه‌شدن است.

اینکه آیا اروپا سرانجام گامهایی در جهت ادغام سیاسی یا دفاعی کامل برخواهد داشت یا نه به آینده بستگی دارد. به هرحال، از نظر همکاری و اختلاف، ادغام مسئله‌ای حیاتی نیست. امروزه اروپای غربی دست‌کم یک جامعه امن محسوب می‌شود؛ احتمال اینکه شاهد جنگی دیگر در اروپای غربی باشیم در بهترین حالت بسیار اندک است. باید در نظر گرفت که این امر چه دگرگونی چشمگیری را در نسل گذشته نشان می‌دهد. در دهۀ ۱۹۲۰ برخوردهایی میان سوئد و فنلاند، فرانسه و آلمان، لهستان و لیتوانی، لهستان و چکسلواکی، مجارستان و اتریش، بلغارستان و یونان وجود داشت که خشونت‌بار بود. در معاهدات لوکارنو* انگلستان از لحاظ نظامی متعهد شده بود که چنانچه یکی از دولتهای فرانسه، بلژیک یا آلمان قربانی تجاوز شود به کمک آن بشتابد. در نروژ و سوئد هنوز عده‌ای در مورد احتمال وقوع جنگ میان آن دو دولت سخن می‌گفتند. در سال ۱۹۴۱ همه دولتهای اروپایی، جز ایرلند، سوئد، ترکیه، اسپانیا، سوئیس و پرتغال قربانی تجاوز آلمان، روسیه یا ایتالیا بودند.

پس از سال ۱۹۴۵، تنها موارد برخوردهای همراه با استفاده از زور در اروپای غربی، میان یوگسلاوی و ایتالیا در مورد تریست Trieste و میان یونان و ترکیه بر سر قبرس بوده است. توانایی‌های نظامی دولتهای اروپای غربی علیه یکدیگر صف‌آرایی نشده‌اند، همچنین انتظار یا برنامه‌هایی در مورد کاربرد خشونت وجود ندارد. پیش‌بینی نمی‌شود که در این منطقه هیچگاه خشونت رخ ندهد، بلکه تنها پیش‌بینی می‌شود که در قیاس با وضع پنجاه سال قبل، احتمال آن به میزان زیادی کاهش یابد.

---

* این معاهدات مجموعه‌ای است از یک معاهده چندجانبه میان آلمان، بلژیک، فرانسه، بریتانیا و ایتالیا و معاهداتی دوجانبه میان آلمان از یک‌سو و بلژیک، لهستان و چکسلواکی از سوی دیگر که از سال ۱۹۲۶ قدرت اجرایی یافتند. برای مطالعه بیشتر بنگرید:
نسرین مصفا، مسعود طارم‌سری، عبدالرحمن عالم، و بهرام مستقیمی، مفهوم تجاوز در حقوق بین‌الملل، زیر نظر جمشید ممتاز (تهران: مرکز مطالعات عالی بین‌المللی، ۱۳۶۵)، ص ص ۳۷-۳۹.

درباره باقی جهان چه می‌توان گفت؟ همان‌طور که متذکر شدیم آمریکای شمالی بروشنی در مقوله یک جامعه امن قرار می‌گیرد. کشورهای اسکاندیناوی، همین‌طور زلاندنو و استرالیا در این مقوله قرار می‌گیرند. دسته‌بندی دیگر مناطق جهان مشکلتر است. هنوز نیروهای نظامی برخی از دولتهای آمریکای لاتین علیه یکدیگر هدف‌گیری شده‌اند و هرچندگاه یکبار در آمریکای مرکزی جنگهایی رخ می‌دهند. ایالات متحده همچنان شیوه‌های براندازی را به کار می‌گیرد و برای حفظ رژیمهای دوست یا سرنگون‌ساختن رژیمهایی که بیش از حد رادیکال تلقی می‌کند هر چندگاه یکبار مداخله نظامی می‌نماید. به عبارت دیگر محدوده سیاستهای داخلی و خارجی برای همه دولتهای آمریکای لاتین به‌طور ضمنی در واشنگتن تعیین می‌شود نه در پایتختهای خود آن دولتها؛ و اگر آن محدوده‌ها نقض شوند هر دولتی باید با احتمال اقدام قهرآمیز، از فشار اقتصادی گرفته تا براندازی و سرانجام مداخله کامل مواجه گردد.

وضع مشابهی در اروپای شرقی حکمفرماست. بسیاری از مناقشات مرزی و مسائل مربوط به اقلیتها که در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ به برخورد میان دولتهای اروپای شرقی منجر شده بودند، به علت تعدیلهای ارضی در جنگ جهانی دوم و پس از آن و آکنده‌شدن منطقه از احساس وحدت ایدئولوژیک، بسیار کاهش یافته است. بیشتر دولتهای اروپای شرقی سیاست خارجی مستقل یوگسلاوی و تجربه منحصربفرد آن در مورد سوسیالیسم را پذیرفته‌اند؛ بنابراین در میان این دولتها احتمال بروز خشونت اندک است. به هرحال، همانند آمریکای لاتین، این منطقه را نیز باید با توجه به امکان مداخله یک قدرت خارجی، در این مورد اتحاد شوروی، در نظر گرفت. اقدامهای شوروی در مورد درهم‌کوبیدن قیام مجارستان در سال ۱۹۵۶ و دوازده سال بعد تجربه رژیم دوبچک در چکسلواکی و همین‌طور تهدیدهای ناشیانه علیه لهستان در اوایل دهه ۱۹۸۰، بروشنی نشان می‌دهند که تحولات در اروپای شرقی باید کم‌وبیش با منافع و ارزشهای شوروی سازگار باشد. انحراف از تفسیر شوروی از سوسیالیسم با قلع‌وقمع نظامی

روبه‌رو می‌شود، درست همان طور که انقلابهای «کمونیستی» در آمریکای لاتین و منطقه کارائیب با خصومت آمریکا و گاه مداخله نظامی این دولت مواجه خواهد شد.

در مورد بقیه جهان نیز سابقه نامطلوب است، زیرا بااستفاده از معیار احتمال بروز خشونت مسلحانه میان واحدهای سیاسی مستقل، مناطق معدودی را می‌توان در زمره جوامع امن کثرت‌گرای واقعی و تثبیت‌شده قرار داد. احتمالاً به استثنای اتحادیه ملتهای جنوب شرقی آسیا (آسه‌آن)*، در هیچ‌یک از سازمانهای منطقه‌ای یا فدرال غیراروپای درجه‌ای از ادغام، همگونی ایدئولوژیک و فرهنگی، یا الگوهای چانه‌زنی و رویه‌های حل اختلاف موجود در اروپا، آمریکای شمالی و استرالیا و زلاندنو مشاهده نمی‌گردد. مناقشات مهم ارضی و قومی نه‌تنها گاه به وحدت این مناطق لطمه می‌زنند، بلکه به علت بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی به صورت آماجهای اصلی توطئه، براندازی و انقلاب داخلی یا الهام گرفته از خارج درمی‌آیند.

در آینده، اکثر بحرانهای بین‌المللی احتمالاً ریشه در جنگهای داخلی، کودتاها و انقلابهایی دارند که متناوباً در کشورهای در حال توسعه رخ خواهند داد. قدرتهای بزرگ نیز به نوبه خود از این حوادث داخلی برای هدفهای خود بهره‌برداری می‌کنند، یا دسته‌های داخلی از قدرتهای خارجی می‌خواهند که به نفع آنها مداخله کنند. دستور جلسه‌های سازمان ملل متحد در سالهای اخیر نشان می‌دهند که جدی‌ترین بحرانهای دیپلماتیک و نظامی به ایجاد دولتهای قابل دوام و تثبیت رویه‌های قانونی انتقال قدرت سیاسی در درون آن دولتها مربوط می‌شوند. اختلافات مربوط به کنگو، لائوس، لبنان، یمن، قبرس، دومینیکن، چکسلواکی، آنگولا، افغانستان، گرانادا و نیکاراگوئه در اصل زدوخوردهایی داخلی بودند که در آن یک یا چند قدرت خارجی مداخله نمودند و بنابراین آنها را به بحرانهایی بین‌المللی بدل ساختند که احتمال وقوع جنگ در آنها وجود داشت. حل مسالمت‌آمیز این اختلافات داخلی- بین‌المللی احتمالاً از همه مشکلتر است،

---

*. Association for Southeast Asian Nations (ASEAN).

زیرا منافع و ارزشهای دست‌کم چهارطرف ایالات متحده، اتحاد شوروی، همین‌طور دو دسته اصلی داخلی در آنها مطرح می‌باشد، در حالی که دیگر اختلافات بین‌المللی اساساً رویارویی‌های دوجانبه محسوب می‌شوند. این یکی از میراثهای جنگ‌سرد است.

حکومتها همچون گذشته درپی هدفهای خود خواهند بود و از منافعشان در برابر خواستها و اعمال دیگران با وسایل سنتی مانند پیشنهاد پاداش، تهدید به مجازات یا اِعمال آن، به کارگرفتن چانه‌زنی دیپلماتیک و استفاده از زور دفاع خواهند کرد. در جوامع امن کثرت‌گرا و ادغام‌شده، احتمال حل اختلافها از راه تهدید خشونت‌آمیز، بازدارندگی یا اشغال، اندک است. در این نوع روابط مدل سیاست بین‌المللی مبتنی‌بر «قدرت»ـ که طبق آن دولتها می‌کوشند قدرت خود را به بهای کاستن از قدرت دیگران افزایش دهندـ ابزار تحلیل بویژه نامناسبی است. اختلاف همچنان به وجود می‌آید اما موانع قانونی و اخلاقی، همین‌طور عادت «چاره‌اندیشی» برای پایین نگاه‌داشتن سطح اصطکاک و کمک به فراهم‌آوردن موجبات حل و رفع اختلافات از طریق چانه‌زنی، سازش، و پاداش بسیار مؤثر است.

در مناطق دیگر راههای دستیابی به امنیت، صلح و حل و رفع مسالمت‌آمیز اختلافها، پرمخاطره و با شکست همراه است. با توجه به مسائلی مانند سازمان دادن به نظامهای اقتصادی به‌طوری که حداقل رضایت را فراهم آورد، ایجاد دولتهای قابل دوام و مقابله با جنبشهای جدایی‌طلب که اکثر دولتهای جهان با آنها روبه‌رو هستند ممکن است شگفت‌آور باشد که چرا اختلافهای بین‌المللی بیشتری در سالهای اخیر به وجود نیامده است. ناظران مختلف سیاست بین‌الملل در مورد هدفهای رفاه اقتصادی و صلح بین‌المللی رویکردهای گوناگونی را مطرح ساخته و همچنان مطرح می‌سازند. پاسخ برخی از ناظران در این خصوص تشکیل حکومت جهانی است؛ عده‌ای دیگر استدلال می‌کنند که ابتدا باید هنجارهای حقوقی تکمیل شوند تا بتوان انتظار داشت اعمال دولتهای دارای هدفهای ناسازگار به‌طور مؤثر محدود گردند. بسیاری بر

این باورند که روابط دولتها تا هنگامی که ملتهای جدیدالاستقلال «توسعه پیدا نکنند» بهبود نخواهد یافت، نظری که برخی مسائل اجتماعی سهمگین فراروی مردم کشورهای «توسعه یافته» را نادیده می‌گیرد. عده‌ای دیگر، با تداوم‌بخشیدن به یک تاریخ طولانی ساده‌اندیشی، می‌پذیرند که تنها راه ثبات بین‌المللی راهی است که بر تکمیل توانایی‌های ملی برای تهدید به تنبیه خشونت‌آمیز و اعمال آن تأکید می‌ورزد. چاره، طرح یا برنامه اصلاحی هر چه باشد، هیچکدام به‌خودی‌خود مؤثر نیستند و نمی‌توانند دستیابی به هدف را سریعاً تحقق بخشند.

سازمانها و رژیمهای بین‌المللی با وجود شکستهایشان کمک عظیمی به برقراری صلح در روابط بین‌المللی کرده‌اند؛ روابطی که در بستر زمان جریان دارند. اما این کمک تنها به علت تغییر ایستارهای عمومی نسبت به جنگ و خشونت امکان‌پذیر شده است. تنها باید دیدگاههای جنگ‌طلبانه دولتمردان، سیاستمداران و عامه مردم در ابتدای سدهٔ حاضر، با ایستارهای کنونی آنان مقایسه گردد. در آن زمان جنگ عموماً به‌عنوان امری مثبت، وسیله‌ای برای استحکام خصوصیات ملی و از میان‌بردن فقیر و ضعیف به نفع قوی و ثروتمند تلقی می‌شد. جنگ مبارزه‌ای برای افتخار و حیثیت و فرصتی برای به نمایش‌گذاشتن آخرین وسایل نابودسازی بود. با وقوع دو جنگ جهانی، دیگر چنین نظرهایی از لحاظ اکثر مردم مضحک است. امروزه خشونت بین‌المللی اکثراً به‌عنوان یک مصیبت تلقی می‌شود. بدون وجود چنین دیدگاههایی، احتمال نمی‌رود که جوامع امن بتوانند رشد کنند، سازمانهای بین‌المللی پا بگیرند، یا ثبات گسترش یابد. زیربنای هر بهبودی در شیوه‌ها و عملکردهای مربوط به حل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی، ایستارها و اصول اخلاقی صاحبان قدرت و آن دسته از عامه مردم است که از رهبران خود حمایت یا انتقاد می‌کنند. بدون وجود ارزشها و ایستارهای درست، از جمله تمایل به همکاری در برنامه‌های بین‌المللی، تن‌دادن به زیانهای کوتاه‌مدت ملی به خاطر مزایای بلندمدت مشترک، و به‌خرج‌دادن احتیاط زیاد در استفاده از قدرت نظامی، صرف وجود نهادها،

قوانین، طرحها و پیشنهادهای مربوط به عملی ساختن این وظیفه ناکافی خواهد بود.

وفق دادن منافع متنافر ۱۶۰ دولت یا بیشتر به هیچ‌وجه آسان نیست، حتی هنگامی که ضرورت تشریک مساعی عموماً پذیرفته شده باشد. حتی اگر معاهدات و نهادهای جهانی جدیدی برای نظم‌بخشیدن و پرداختن به برخی از این مسائل جهانی به وجود آیند، ممکن است مدت زمانی طولانی بگذرد تا قواعد همکاری و چانه‌زنی که برای مثال در جامعه اروپا وجود دارند در آنها تکامل یابند. یکصدوشصت دولت با منافع متعارض و نظامهای فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی متفاوت، تکامل‌بخشیدن به رویه‌های یک «جامعه امن» را در قیاس با آنچه در اروپا و آمریکای شمالی تجربه شد بسیار مشکلتر خواهند یافت. البته این گفته بدان معنا نیست که نیاز آنها به تشکیل جامعه امن شدت کمتری دارد.

نتیجه‌گیری

در فصل نخست کتاب حاضر این نکته مطرح شد که هدف مطالعات کنونی در مورد سیاست بین‌المللی، قانون‌سازی است. یعنی این مطالعات عمدتاً متوجه اعمال دولتها، روندها، و مجموعه‌هایی (نظامهایی) هستند که اعمال و روندهای مزبور در قالب آنها رخ می‌دهند. در این مطالعات به حوادث توجه کمتری می‌شود، مگر در مواردی که آن حوادث انواع کلی اعمال یا روندها را نشان دهند. به‌علاوه، خاطرنشان شد که برخی از پدیدارهااختصاص به سیاست بین‌الملل ندارند؛ بنابراین می‌توانیم از یافته‌های انسان‌شناسان، جامعه‌شناسان و روان‌شناسان نکته‌هایی را بیاموزیم. برخی از ایستارهای سیاستگذارانی که با بحرانهای بین‌المللی روبه‌رو هستند مطمئناً قابل قیاس با ایستارهای اشخاص، برای مثال در برخی از برخوردهای شخصی است. سرانجام، در بحث مقدماتی به خواننده در مورد تفاوت میان توصیف، تشریح و تجویز دستوری در مطالعه سیاست بین‌الملل هشدار داده شد. قسمت اعظم این کتاب، جز فصلهای ۱۲

تا ۱۴ جنبه توصیفی داشته است و در قسمتی از فصل حاضر که طی آن علت نبود احتمال برخوردهای خشونت‌آمیز در یک جامعه امن مورد تحلیل قرار گرفت، بحث تشریحی بود. در برخی موارد شواهد به ما اجازه می‌داد که با اطمینان قانون وضع کنیم. در موارد دیگر شواهد تنها حدسهای علمی را اجازه می‌دهد.

در مورد تجویز چه می‌توان گفت؟ در تحلیل حاضر از تجویز اینکه حکومتها چه باید بکنند عموماً پرهیز شده است (برخی از قسمتهای فصل ۱۱ و بخش آخر فصل حاضر استثناءاند). از بحثهای مفصل در مورد برخی مسائل بین‌المللی معاصر اجتناب شده است. از نظر عده‌ای، این کار ممکن است نشان‌دهنده بی‌تفاوتی نسبت به مصائب بشر باشد، از نظر عده‌ای دیگر این کتاب پرداختن به رویدادهای جاری و مهیج جهان واقعی را نادیده می‌گیرد. توسعه نیافتگی، ایجاد یک نظام تجاری جهانی عادلانه، کافی نبودن عرضه مواد غذایی، آلودگی، معدنکاوی در بستر دریا، مسابقه تسلیحاتی و پخش مستقیم برنامه‌های تلویزیونی از ماهواره‌ها، همه مشکلات حادی به‌شمار می‌آیند. مسائل مطرح در سیاست بین‌الملل در حال تغییر است ـ یا شاید به‌طور دقیقتر، پیش از آنکه برخی از مسائل سابق حل شده باشند موارد جدیدی به آن اضافه می‌شوند. ظرف پنج سال آینده، باز هم مسائل دیگری مطرح خواهند شد. همه آنها آثار مهمی خواهند داشت و درک بیشتر عامه مردم در مورد هر مسئله می‌تواند به حکومتها در دستیابی به راه‌حلهای رضایت‌بخش کمک کند. اما اعمال و روندهای سیاست بین‌الملل اساساً مانند سابق باقی می‌مانند: حکومتها همچنان انواع گوناگون هدفها، نقشها و سمت‌گیری‌ها را مشخص خواهند ساخت. اتحادها و تنها به این خاطر که برخی از جنبه‌های جنگ‌سرد فروکش می‌کند از میان نخواهند رفت. خصوصیات اصلی چانه‌زنی دیپلماتیک، فشارهای اقتصادی، تبلیغات و بسیاری از موارد آشکار و نهان استفاده از خشونت سازمان‌یافته تغییر بنیادی نخواهند یافت. آگاهی از ریشه‌های گوناگون اعمال مربوط به سیاست خارجی، که از ویژگی‌های

شخصیتی سیاستگذاران تا نیازهای ملی، و جنبه‌های خاصی از نظام بین‌المللی را دربر می‌گیرد، می‌تواند به درک ما از چگونگی مقابله حکومتها در آینده با مسائل جدید کمک کند. می‌توانیم امیدوار باشیم که هنجارهای اخلاقی نقش هرچه مهمتری در سیاستگذاری ایفا کنند. همان‌طور که جیمز آیوس متذکر شده است، سیاستگذاران باید فراتر از این پرسش بروند که «آیا سیاست اتخاذشده عملی خواهد بود؟» و یا در هر وضعیتی منافع محدودتر خود را با این پرسش وفق دهند که «آیا آن سیاست به تخفیف مصائب بشر کمک خواهد کرد؟»[11] شواهد زیادی در این مورد وجود ندارد که اولویتهای اخلاقی در حال دگرگونی باشند، اما پیش از آنکه بتوان بحث در این مورد را آغاز کرد که حکومتها چگونه باید رفتار کنند، ابتدا باید دانست که چگونه رفتار می‌کنند.

گرچه میزان تشریک مساعی بین‌المللی قابل توجه است، اما از آنجا که اهمیت نقش بازیگران غیردولت همچنان افزایش می‌یابد و مسائل جدیدی در صحنه جهانی مطرح می‌شوند، ما هنوز با مسئله دیرپای خشونت سازمان‌یافته در میان دولتهای ملی روبه‌رو هستیم. این امر به صورت اساسی‌ترین مسئله سیاست بین‌الملل باقی می‌ماند. من همچنان بر این اعتقادم که پیش از آنکه بتوانیم به‌طور موفقیت‌آمیز یا حتی آگاهانه به این مسئله مهم بپردازیم، لازم است ریشه‌ها و خصوصیات سیاست خارجی را به طور اعم و رفتار توأم با برخورد را به‌طور اخص درک کنیم. به هر اندازه که کتاب حاضر به خواننده در درک این مسئله اساسی و تمییز میان حادثه منحصربه‌فرد و اعمال و روندهای تکرارشونده در سیاست بین‌المللی کمک کند به همان اندازه به مقصود خود می‌رسد.

11. James Eayrs, *Right and Wrong in Foreign Policy* (Toronto: Toronto University Press, 1966), p.40.

منابع منتخب

Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation.* New York: Basic Books, 1984.

Axline, Andrew W., "Underdevelopment, Dependence and Integration: the Politics of Regionalism in the Third World," *International Organization*, 31 (1977), 83-105.

Deutsch, Karl W., *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement.* Garden City, N. Y.: Doubleday, 1954.

----------, et al., *Political Community and the North Atlantic Area.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1957.

Doran, Charles, *Forgotten Partnership: U.S- Canada Relations Today.* Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1984.

Etzioni, Amital, *Political Unification.* New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965.

Feld, Werner J., *The European Community in World Affairs.* Sherman Oaks, Calif.: Alfred Publishers, 1976.

Flaherty, David H., And William R. McKercher, eds., *Southern Exposure: Canadian Perspectives on the United States.* Toronto: McGraw- Hill Ryerson Ltd., 1986.

Fox, W. T. R., *A Continent Apart: The United States and Canada in World Politics.* Toronto: The University of Toronto Press, 1985.

Groux, Jean, And Philippe Manin, *Les Communautés européennes dans l'ordre internationale.* Bruxelles- Luxembourg: office des Publications officielles des Communaués européennes, européennes, 1984.

Haas, Ernst B., *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization.* Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1964.

----------, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces. 1950-1957.* Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1968.

----------, And Philippe C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America," *International Organization*, 18 (1964), 705-37.

Holmes, John W., *Life With Uncle: The Canadian- American Relationship.* Toronto: The

University of Toronto Press, 1981.

Keohane, Robert O., *After Hegemony; Cooperation and Discord in the World Political Economy.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1984.

Kerr, Anthony J. C., *The Common Market and How it Works.* Oxford: Pergamon Press, 1983.

Krasner, Stephen D., ed., *International Regimes.* Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1983.

Lindberg, Leon And Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice- Hall, 1970.

Nye, Joseph S., Jr., *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations.* Boston: Little, Brown, 1971.

Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.

Oye, Kenneth, ed., *Cooperation Under Anarchy.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1985.

Pentland, Charles, *International Theory and European Integration.* New York: Free Press, 1973.

Pinder, John, "Issues for Global Actors: The European Community," in *Issues in Global Politics,* eds. Gaving Boyd and Charles Pentland. New York: The Free Press, 1981.

Scott, Andrew, *The Dynamics of Interdependence.* Chapel Hill, North Carolina: University of North Carolina Press, 1982.

Wallace, Helen, William Wallace, And Carole Webb, eds., *Policy- Making in the European Communities.* London: John Wiley, 1983.

Ward, Michael Don, "Cooperation and Conflict in Foreign Policy Behavior: Reaction and Memory," *International Studies Quarterly,* 26 (March 1982), 87-126.